



Opdrachtgever:
**Rekenkamer Hoogheemraadschap van
Schieland en de Krimpenerwaard**



Rapport onderzoek investeringsstrategie

Arnhem, 6 oktober 2025 | Kenmerk: 25006-0011



Voorwoord

Voor u ligt het conceptrapport van het rekenkameronderzoek naar de wijze waarop het algemeen bestuur van het waterschap inzicht en besluitvormingsruimte krijgt in de afwegingen die worden gemaakt bij de planning van investeringen binnen het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (HHSK).

In dit conceptrapport worden de bevindingen, conclusies en aanbevelingen gepresenteerd op basis van een documentanalyse, veertien interviews met bestuurders, ambtelijke leidinggevenden en projectleiders, en twee casestudies: de vervanging van gemaal Hitland en het dijkversterkingsproject KIJK. Door deze combinatie van bronnen ontstaat een breed en diepgaand beeld van de investeringspraktijk, de besluitvormingsprocessen en de bestuurlijke context binnen HHSK.

De lezer die snel inzicht wil krijgen in de bevindingen van het onderzoek wordt verwezen naar hoofdstuk 2. De conclusies en aanbevelingen zijn te vinden in hoofdstuk 3.

Het onderzoeksproces is in goede samenwerking met de Rekenkamer en de organisatie verlopen. De openheid en betrokkenheid van alle gesprekspartners zijn als bijzonder waardevol ervaren en hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de kwaliteit en diepgang van het onderzoek.

Auteurs

Maurits van Leeuwen
Adviseur

Henry Potman
Adviseur

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Lijst van afkortingen	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel en scope	7
1.3 Onderzoeksvragen	8
1.4 Normenkader	8
1.5 Onderzoeksmethoden	9
1.6 Leeswijzer	10
2 Bevindingen	11
2.1 Opvolging aanbevelingen RKC-onderzoek 2017	11
2.2 Investeringsbeleid en planning	17
2.3 Besluitvorming over strategie en projecten	24
2.4 Het algemeen bestuur en de investeringsstrategie	27
2.5 Instrumenten investeringsbeleid	31
3 Conclusies en aanbevelingen	35
3.1 Conclusies	35
3.2 Aanbevelingen aan AB en DB	37
Reactie van het college van Dijkgraaf en Heemraden	39
Bijlage 1: Normenkader	42
Bijlage 2: Gebruikte documenten	47
Bijlage 3: Geïnterviewde personen	49
Bijlage 4: Onderwerpen interviews	50
Bijlage 5: Onderbouwing caseselectie	51
Bijlage 6: Casestudie uitwerking	55
Bijlage 7: Risicomatrix HHSK	62
Bijlage 8: Beschouwingen	63
Bijlage 9: Veranderende rol van AB bij investeringskredieten	71
Bijlage 10: Complexe context van een veranderend HHSK	73
Bijlage 11: Mogelijke rol van scenario's	75
Bijlage 12: Evolutie waterschapstaken	76

Samenvatting

Dit rapport doet verslag van het rekenkameronderzoek naar de wijze waarop het algemeen bestuur (AB) van het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (HHSK) inzicht en besluitvormingsruimte krijgt bij investeringsbeslissingen. Het onderzoek richt zich op de drie kerntaken van HHSK: waterveiligheid, watersystemen en afvalwaterketen. De analyse is gebaseerd op documentstudie, veertien interviews en twee casestudies; de vervanging van gemaal Hitland en het dijkversterkingsproject KIJK.

VRAAGSTELLING

De hoofdvraag luidt: Hoe krijgt het AB van HHSK inzicht en besluitvormingsruimte in de afwegingen die gemaakt worden met betrekking tot de planning van investeringen binnen het waterschap? Deelvragen betreffen onder andere de opvolging van aanbevelingen uit een rekenkamercommissie-onderzoek uit 2017, het huidige investeringsbeleid, besluitvormingsproces, de rol van het AB en het gebruik van instrumenten. De scope van het onderzoek beslaat de periode 2017–2025, met nadruk op recente jaren.

BEVINDINGEN

Uit de bevindingen blijkt dat er sinds 2017 bij HHSK verbeteringen zijn doorgevoerd, zoals assetmanagement en meerjarenramingen. Er is echter geen integraal investeringskader en kennisdeling is niet structureel geregeld. Strategische personeelsplanning is aanwezig, maar externe inhuur, hoge werkdruk en een krappe arbeidsmarkt blijven problematisch. Investeringsbeleid staat verspreid in verschillende documenten en heeft geen overkoepelend kader; technische urgentie bepaalt vooral de prioritering, terwijl beleidsdimensies zoals duurzaamheid minder zwaar wegen. Her-prioritering volgt bij veranderingen in regels, subsidies of personeel. De besluitvorming werkt per kerntaak anders. AB-leden ervaren weinig invloed doordat alternatieven in voorgelegde besluitvormingsdocumenten ontbreken. De risicomatrix en andere instrumenten zijn in ontwikkeling, maar primair bedoeld voor ambtelijke voorbereiding van besluiten.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De rekenkamer concludeert dat HHSK in de afgelopen jaren duidelijke professionaliseringsslagen gemaakt in de investeringspraktijk, maar dat een integraal investeringsbeleid ontbreekt en de toepassing van instrumenten en kennisdeling nog versnipperd is. Assetmanagement vormt inmiddels de basis voor investeringsplanning, maar verdere standaardisering is wenselijk. Het besluitvormingsproces is functioneel ingericht, maar de transparantie en beleidsdoorwerking kunnen beter, en het AB wordt nog niet optimaal gefaciliteerd in zijn kaderstellende en controlerende rol. De rekenkamer adviseert om de informatievoorziening aan het AB structureel te verbeteren, meer transparantie en onderscheid te brengen in besluitvorming, het dictum van besluiten te verbreden, en blijvend te investeren in rolverduidelijking en bestuurlijke ondersteuning.

De bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn bedoeld als handvat voor het verder versterken van de positie van het AB bij investeringsbeslissingen, in een context van toenemende complexiteit en maatschappelijke opgaven.

Lijst van afkortingen

In dit rapport worden diverse afkortingen gebruikt. Om de leesbaarheid te vergroten geeft tabel 1 de afkortingen alfabetisch weer met een korte toelichting.

Tabel 1. Lijst van afkortingen met toelichting

Afkorting	Volledige naam	Toelichting
AB	Algemeen bestuur	Het hoogste bestuursorgaan van het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, verantwoordelijk voor kaderstelling, controle en besluitvorming over investeringen.
AZM	Commissie Algemene Zaken en Middelen	Een commissie binnen het algemeen bestuur die zich bezighoudt met financiën, organisatie en bestuurlijke zaken.
DB	Dagelijks bestuur	Het uitvoerende orgaan van het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard dat besluiten voorbereidt en uitvoert namens het algemeen bestuur.
HHSK	Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard	Regionaal waterschap verantwoordelijk voor waterveiligheid, waterkwaliteit en afvalwaterzuivering in het betreffende gebied.
HR	Human Resources	Het onderdeel van een organisatie dat zich bezighoudt met alles wat te maken heeft met het personeel. In het Nederlands wordt het ook wel de personeelsafdeling genoemd.
HWBP	Hoogwaterbeschermingsprogramma	Landelijk programma voor versterking van primaire waterkeringen, met subsidie voor waterschappen.
IPP	Integrale Plannen en Projecten	Afdeling binnen het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard die verantwoordelijk is voor projectmanagement en integrale planvorming.
KIJK	Krachtige IJsseldijken Krimpenerwaard	Specifiek dijkversterkingsproject binnen het Hoogwaterbeschermingsprogramma, gericht op de Hollandsche IJssel.
LCK	Lifecyclekosten-analyse	Methode om investeringsbesluiten te onderbouwen op basis van kosten over de gehele levensduur van een asset.
LTAP	Lange Termijn Assetplanning	Strategisch planningsinstrument voor investeringen in de afvalwaterketen, gebaseerd op technische levensduur en beleidsdoelen, zoals opgenomen in de nota afvalwaterketen.
MCA	Multicriteria-analyse	Methode om investeringsalternatieven te vergelijken op basis van meerdere beleidsmatige en technische criteria.
MIP	Meerjaren Investeringsprogramma	Document waarin het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard investeringen plant

		en actualiseert per kerntaak, meestal jaarlijks of halfjaarlijks.
MJP	Meerjarenperspectief	Strategisch document met financiële en beleidsmatige kaders voor investeringen over meerdere jaren.
OBS	Onderhoudsbeheersysteem	Software voor beheer van assets; het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard gebruikt Ultimo en Obsurv afhankelijk van het type asset.
OR	Ondernemingsraad	Een OR, oftewel Ondernemingsraad, is een orgaan van medewerkers dat de belangen van het personeel behartigt binnen een organisatie.
P&C	Planning & Control	Cyclisch proces van begroting, rapportage en verantwoording binnen het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard.
RKC	Rekenkamercommissie	Onafhankelijke commissie die in 2017 onderzoek deed naar investeringsplannen van het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard.
SSK	Standaardsystematiek Kostenraming	Methode voor het opstellen van kostenramingen bij investeringsprojecten.
UAV-GC	Uniforme Administratieve Voorwaarden-Geïntegreerde Contractvorm	Contractvorm waarbij ontwerp en uitvoering in één contract worden aanbesteed.
VV	Verenigde Vergadering	Alternatieve benaming voor het algemeen bestuur van het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard.
VSRM	Van Staveren Risk Management: Bureau voor bestuurlijk onderzoek risicomanagement	Bureau dat in 2025 een onderzoek uitvoerde naar risicomanagement binnen het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard.

1 Inleiding

De Rekenkamer van Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (HHSK) heeft het initiatief genomen tot een verdiepend onderzoek naar de wijze waarop het algemeen bestuur (AB)¹ van het hoogheemraadschap inzicht en besluitvormingsruimte krijgt in de afwegingen die worden gemaakt bij de planning van investeringen binnen het hoogheemraadschap. Dit hoofdstuk behandelt kort aanleiding, doel, onderzoeksvragen, -methoden, scope en normenkader van het onderzoek.

1.1 Aanleiding

Het investeringsvolume van HHSK komt volgens het Meerjarenperspectief (MJP) 2020-2023 neer op een totaal van iets meer dan **€ 90 miljoen**. Dit betreft geplande investeringen in onder meer dijkversterking, waterkwaliteit, rioolrenovatie en wegenonderhoud. Het HHSK staat voor grote maatschappelijke opgaven op het gebied van waterveiligheid, waterkwaliteit en waterkwantiteit. Tegelijkertijd zijn middelen schaars en neemt de complexiteit van investeringsbeslissingen toe. In dit krachtenveld is het van belang dat het AB beschikt over voldoende inzicht in de wijze waarop investeringsbeslissingen worden voorbereid en de ruimte die het AB heeft om te sturen.

Dit onderzoek sluit aan op de kerntaak van de rekenkamer: het ondersteunen van het AB bij kaderstelling en controle, onder andere bij grote investeringen zoals in waterveiligheid, waterkwaliteit en infrastructuur. De combinatie van toenemende complexiteit en beperkte middelen noopt tot inzicht in de voor het AB om investeringsafwegingen te maken. Het onderzoek beoogt het AB daarom te ondersteunen in het komen tot goed geïnformeerde en transparante keuzes rondom investeringen. Het onderzoek voldoet daarmee aan de eisen die aan onderzoeken van de Rekenkamer worden gesteld.

De AB-leden hebben het onderwerp bovendien aangemerkt als een te onderzoeken thema in de kennismakingsgesprekken tussen de fracties en de rekenkamer in 2024. Tot slot biedt dit onderzoek de rekenkamer de mogelijkheid te reflecteren op de opvolging van aanbevelingen uit een eerder rekenkamercommissie-onderzoek met de titel *Onderzoek Meerjaren-investeringsplannen*² uit 2017 naar meerjaren-investeringsplannen van HHSK (verder: 'RKC onderzoek 2017').

1.2 Doel en scope

Het doel dit onderzoek is om inzicht te bieden in de processen rond investeringsplannen, in de te nemen beslissingen en in de besluitvormingsruimte die het AB heeft met betrekking tot zowel de investeringsstrategie en investeringsprojecten. Zo kan het AB van HHSK nog beter in positie worden gebracht bij het maken van strategische keuzes over investeringen. Het onderzoek mondt uit in bevindingen en aanbeveling en gaat daarbij uit van een reflectieve en lerende benadering.

Het onderzoek richt zich op de drie kerntaken van HHSK: waterveiligheid, watersystemen en afvalwaterketen. In de meest recente programmabegroting worden deze als programma's

¹ In HHSK wordt het algemeen bestuur ook wel aangeduid als Verenigde Vergadering. Wij gebruiken in dit onderzoek de benaming Algemeen bestuur, afgekort als AB.

² Rekenkamercommissie Schieland en de Krimpenerwaard, *Onderzoek Meerjaren-investeringsplannen*, februari 2017, p. 18 e.v.

benoemd, respectievelijk Veilige dijken, Voldoende en schoon water en Afvalwater zuiveren.³ De focus van het onderzoek ligt op de rol van het AB, de doorwerking van vastgestelde kaders in investeringsbeslissingen en de processen waarin tot investeringsbeslissingen wordt gekomen.

De scope van het onderzoek omvat de periode tussen het RKC onderzoek uit 2017 tot en met het eerste halfjaar van 2025. Gelet op de lerende de benadering voor de (naaste) toekomst ligt het accent op de meest recente jaren. Operationele en technische aspecten van investeringen en investeringsprojecten zoals projectmanagement en technische keuzes vallen buiten dit onderzoek.

1.3 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van de rekenkamer voor het onderzoek luidt:

Hoe krijgt het algemeen bestuur van HHSK inzicht en besluitvormingsruimte in de afwegingen die gemaakt worden met betrekking tot de planning van investeringen binnen het hoogheemraadschap?

De rekenkamer heeft deze vraag verder geoperationaliseerd in de volgende acht deelvragen:

1. Wat is de stand van zaken van de opvolging van de aanbevelingen van het RKC onderzoek 2017?
2. Wat is de huidige aanpak wat betreft investeringen en planning binnen de drie kerntaken waterveiligheid, watersystemen en afvalwaterketen?
3. Hoe ziet het investeringsbeleid op de korte, middellange en lange termijn eruit?
4. Hoe worden initieel investeringen geprioriteerd en hoe bij veranderende omstandigheden?
5. Hoe kan het AB zijn taken met betrekking kaderstelling, controle en vertegenwoordigende rol uitvoeren?
6. Welk besluitvormingsproces leidt van de uitgangspunten in de vastgestelde grote beleidsnota's naar de keuze voor concrete investeringen?
7. Is dat besluitvormingsproces helder uitgelijnd/vastgelegd/inzichtelijk voor eenieder en verloopt het op alle beleidsterreinen gelijk?
8. Hoe/wanneer wordt de risicomatrix toegepast op de drie beleidsterreinen? Zijn er nog andere instrumenten?

1.4 Normenkader

Bij het onderzoek hanteren wij een normenkader. Het is opgesteld in overleg tussen de Rekenkamer en KplusV. Bijlage 1 geeft het normenkader weer. Per deelvraag zijn normen geformuleerd. De normen beschrijven een ideaaltypische situatie waaraan de praktijk getoetst kan worden. Niet voldoen aan de norm is geen teken dat er iets mis is in de praktijk

³ HHSK, Programmabegroting 2025, november 2024, programma's 1, 2 en 3.

van werken. Het geeft slechts aan dat er sprake is van een afwijking van de ideaaltypische situatie. Daarvoor kunnen goede redenen zijn; een gegeven dat is meegewogen in de analyses.

1.5 Onderzoeksmethoden

Dataverzameling vond plaats op basis van een bureaustudie, interviews en twee casestudies.

Bureaustudie

De bureaustudie vormde de eerste stap in het onderzoeksproces en had als doel om inzicht te verkrijgen in de formele kaders, beleidsmatige uitgangspunten en feitelijke besluitvormingspraktijk rondom investeringen. Bij de bureaustudie is hiervoor voornamelijk gekeken naar:

- de formele inrichting van het besluitvormingsproces;
- de toepassing van instrumenten zoals de risicomatrix en assetmanagement;
- de mate van koppeling tussen beleidsdoelen en investeringsbesluiten;
- de transparantie en navolgbaarheid van motieven en prioriteringen.

Daartoe zijn relevante documenten van HHSK doorgenomen en geanalyseerd. Dit waren onder andere beleidsnota's, begrotingen, jaarstukken, investeringsvoorstellen (kredietaanvragen), besluitenlijsten en evaluaties. Zie bijlage 2 voor de lijst bestudeerde documenten.

Interviews

Om inzicht te krijgen in de praktijk van werken en in percepties, ervaringen en afwegingen van betrokkenen, zijn interviews afgenomen. Er zijn 14 interviews gehouden met vertegenwoordigers van het AB, het dagelijks bestuur (DB) en ambtelijke leidinggevenden en projectleiders en -medewerkers. Zie bijlage 3.

De interviews diende verschillende doelen, met name om:

- Formele processen te duiden in de context van de dagelijkse praktijk.
- Knelpunten en succesfactoren te identificeren in het samenspel tussen bestuur en organisatie.
- Reflecties op te halen van ontwikkelingen naar aanleiding van evaluaties zoals het RKC-onderzoek 2017.
- Input te verkrijgen voor de casusselectie en uitwerking daarvan.

De interviews zijn voorbereid aan de hand van een thematische leidraden. Deze zijn gepresenteerd in bijlage 4. De gesprekken zijn schriftelijk vastgelegd volgens het onderzoeksprotocol van de rekenkamer.

Casestudies

Binnen het onderzoek zijn twee cases nader onderzocht: het project 'vervanging gemaal Hitland' en het dijkversterkingsproject Krachtige IJsseldijken Krimpenerwaard (KIKJ). Deze projecten zijn geselecteerd door gebruik te maken van de input van diverse geïnterviewde betrokkenen op basis van criteria als strategische relevantie, bestuurlijke impact en beschikbare documentatie. De afweging en onderbouwing van de caseselectie is opgenomen bijlage 5. Documentanalyse en interviews met projectleiders vormen de basis van de casestudies. Beide projecten verschaftte inzicht in verschillende aspecten van het investeringsproces, zoals technische onderbouwing, beleidskoppeling en risicobeheer. De uitwerking van de casestudies is gepresenteerd in bijlage 6.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste bevindingen per onderwerp gepresenteerd, met aandacht voor zowel formele processen als praktijkervaringen. De conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 3 bieden concrete handvatten voor verdere versterking van de positie van het AB bij investeringsbeslissingen.

2 Bevindingen

Dit hoofdstuk presenteert de onderzoeksbevindingen. De bespreking is gestructureerd per onderwerp, waarbij de indeling gebaseerd is op de deelvragen uit hoofdstuk 1. Elke paragraaf gaat in op een specifiek onderwerp en vermeldt welke deelvraag daarbij hoort.

In de uiteenzetting van de bevindingen per onderwerp zijn naast de resultaten van de verschillende onderzoeksmethoden de normen uit het normenkader in bijlage 1 meegenomen. Iedere paragraaf wordt afgesloten met een korte reflectie op de deelvragen. Een gedeelte van de bevindingen met betrekking tot het RKC-rapport 2017 is ook van toepassing op andere onderwerpen.

2.1 Opvolging aanbevelingen RKC-onderzoek 2017

Deze paragraaf gaat in op de volgende deelvraag:

- *Wat is de stand van zaken van de opvolging van de aanbevelingen van het RKC-onderzoek 2017?*

De voormalige rekenkamercommissie (RKC) van HHSK heeft in 2017 een rapport uitgebracht over investeringsplannen. Op grond van haar onderzoek kwam de RKC tot de volgende aanbevelingen:

1. Een meer integrale en planmatige aanpak voor het opstellen van het investeringsvolume.
2. Meerdere medewerkers met vakinhoudelijke kennis betrekken bij het opstellen van de uitgavenpatronen.
3. Strategische personeelsplanning scherper inzetten.
4. Rapportage over investeringen laten aansluiten bij de motivering.

Sinds het RKC-onderzoek van 2017 zijn bij HHSK diverse procesmatige en organisatorische maatregelen geïmplementeerd. Deze interventies sluiten inhoudelijk aan op de adviezen uit het betreffende onderzoek. In dit onderzoek was het echter niet mogelijk aantoonbare causale relaties vast te stellen tussen de aanbevelingen en de getroffen maatregelen of waarneembare ontwikkelingen. De observaties ten aanzien van de vier aanbevelingen worden hieronder afzonderlijk toegelicht.

1. Een meer integrale en planmatige aanpak

De eerste aanbeveling van de RKC was het ontwikkelen van een meer integrale en planmatige aanpak voor het opstellen van het investeringsvolume. De RKC wees op het belang van inzet van ervaren medewerkers, aandacht voor de tijdbelasting van afdelingshoofden met een opdrachtgeversrol, en versterking van aansturing en beheersing via assetmanagement.

Er zijn duidelijke aanwijzingen dat er stappen gezet zijn richting een meer integrale en planmatige aanpak. Dit blijkt uit meerdere documenten⁴ en gesprekken. De programmabegroting en de daaraan gekoppelde meerjarenbegroting voor investeringen vormen anno 2025 het centrale kader voor de planmatige aanpak. Integraliteit en planmatigheid blijkt verder uit de volgende observaties:

⁴ Onder meer inzet kadernota in 2024 en in aangepaste vorm in 2025.

- **De drie fasen in kredietverlening, met een aanvangs-, voorbereidings- en uitvoeringskrediet, worden consequent toegepast voor grotere investeringen in de drie kerntaken.** Dit zorgt voor structuur en gefaseerde besluitvorming. *Assetmanagement* is inmiddels in algemene zin breed ingevoerd in alle drie de kerntaken en er loopt een programma om dit verder te ontwikkelen en borgen.
- **Er zijn initiatieven gestart op het gebied van portfoliomanagement en strategische capaciteitsplanning,** met name binnen de afdelingen IPP en WS. Deze zijn nog niet volledig geborgd of uniform toegepast in alle taakvelden. Tussen de taakvelden zijn er verschillen in de manier waarop besluiten worden voorbereid en voorgelegd aan het bestuur. In de afvalwaterketen is de planmatige aanpak het meest geformaliseerd met een Lange Termijn Assetplanning (LTAP), scenario's per zuiveringsgebied en een expliciete koppeling aan beleidsdoelen en technische levensduur. Binnen de taakvelden waterveiligheid en watersystemen is de planning gebaseerd op diverse factoren, zoals inspectieresultaten, beheerplannen, wettelijke kaders en het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP).
- **Risicomanagement is breed in ontwikkeling en staat binnen de organisatie onder de aandacht.** Uit een recent door het AB bestuurlijk ingesteld onderzoek naar risicomanagement blijkt dat dit onderwerp breed de aandacht heeft binnen HHSK maar uit de rapportage komt naar voren dat de risicomanagementcyclus nog niet altijd volledig wordt doorlopen en dat verdere professionalisering mogelijk is.⁵

Opvolging eerste RKC-aanbevelingen

Samenvattend is er sprake van een zekere mate van planmatigheid en integraliteit binnen de afzonderlijke afdelingen. Er zijn ook ontwikkelingen en programma's in de richting van verdere planmatigheid en integraliteit. Er is daarentegen geen eenduidig plan, aanpak of systematiek voor het opstellen van het investeringsvolume van de gehele organisatie. De huidige praktijk is daarmee deels in lijn met de aanbeveling uit 2017, maar laat ruimte voor verdere ontwikkeling, bijvoorbeeld richting een meer integrale en strategisch afgestemde aanpak.

2. Medewerkers met vakinhoudelijke kennis betrekken bij opstellen van uitgavenpatronen

De tweede aanbeveling was om meerdere medewerkers met vakinhoudelijke kennis te betrekken bij het opstellen van de uitgavenpatronen. De RKC benadrukte het belang van een goede voorbereiding van projecten, inzet van *planningstools* en het delen van informatie. De betekenis van 'vakinhoudelijke kennis' kan breed worden opgevat: het betreft zowel technische expertise als kennis van projectmanagement, aanbestedingen en opdrachtverlening aan en samenwerking met externe adviesbureaus en aannemers. De volgende observaties zijn gemaakt ten aanzien van het betrekken van medewerkers met vakinhoudelijke kennis bij het opstellen van uitgavenpatronen:

- **Bij de voorbereiding van het investeringsplan worden verschillende in formatie en inzichten betrokken en afgewogen.** Dit gebeurt op basis van een inventarisatie van lopende plannen, nieuwe bestuurlijke wensen en behoeften, en de uitvoering van het Waterbeheerplan. De initiële raming wordt opgesteld door de ambtelijk opdrachtgever met hulp van medewerkers uit de vakafdelingen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van historische gegevens, kengetallen, ervaringen uit eerdere projecten en waar nodig externe expertise in de vorm van ingenieursbureaus en marktpartijen.

⁵ Van Staveren Risk Management (VSRM), Bestuurlijk onderzoek risicomanagement. Quick scan rapportage, januari 2025.

- **Vakinhoudelijke kennis op het gebied van zowel technische expertise als projectmanagement wordt geraadpleegd via projectentafels, portfoliomanagement en multidisciplinaire overleggen**, waarin beheerders, beleidsadviseurs en projectleiders samenwerken aan prioritering en capaciteitsinschatting. Per project verschilt of ervaren projectleiders van de afdeling IPP vroegtijdig bij de voorbereiding van projecten binnen de vakafdelingen worden betrokken. In de afvalwaterketen is deze samenwerking het meest structureel, mede door de LTAP en scenario-ontwikkeling. Kennisdeling vindt plaats, maar is niet altijd vanzelfsprekend of gestructureerd. Dit wordt toegeschreven aan de diversiteit aan taakvelden en de verschillende typen projecten.
- **Binnen HHSK wordt gewerkt met kostenschattingen die bij elke stap adequater worden, vanwege de groei van inzicht in de benodigde investeringen en maatregelen.** Hierbij wordt gelet op de fasering, met onder meer verschillende kredietaanvraagrondes, en de doorlooptijd van grote projecten van aanvang tot en met ontwerp. De fasering van projecten in verschillende rondes van kredietaanvragen en voorbereidende werkzaamheden zoals onderzoeken zorgt ervoor dat schattingen en ramingen steeds nauwkeuriger worden en het financiële inzicht groeit naarmate het project vordert.
- **Binnen HHSK zijn projectleiders verantwoordelijk voor het opstellen van ramingen.** Projectleiders komen vaak vanuit de afdeling IPP en soms uit een vakafdeling zelf. Ze werken samen met vakinhoudelijke specialisten uit de betrokken afdelingen. In het Handboek Investerings 2.0 uit 2019 is vastgelegd dat de projectleider verantwoordelijk is voor de realisatie van het project binnen de afgesproken kaders van kosten, tijd en kwaliteit⁶. De projectleider stelt samen met de ambtelijk opdrachtgever, meestal het afdelingshoofd, de initiële raming op. De inbreng van medewerkers met relevante technische, financiële en organisatorische kennis wordt daarbij meegenomen.
- **Voor complexe projecten wordt regelmatig externe expertise ingehuurd bijvoorbeeld via ingenieursbureaus.** Voor het inschatten van de benodigde investeringen en de kosten daarvan is blijkens de gesprekken regelmatig kennis nodig die niet of niet geheel aanwezig is bij het hoogheemraadschap. Dit zoekt men extern bij technische adviesbureaus en ook bij aannemers. Deze externe afhankelijkheid geldt met name voor specialistische berekeningen, risicoanalyses en innovatieve technieken.

De inhoudelijke afdelingen werken op verschillende taakvelden met de daarvoor benodigde kennis en expertise. Dat zorgt ervoor dat het delen van kennis niet altijd even eenvoudig of relevant lijkt. Op basis van de twee bestudeerde cases en het overzicht van projecten van de afgelopen jaren kan worden geconstateerd, dat kennisdeling niet alleen relevant is voor (technische) inhoud, maar behulpzaam is bij verdere professionalisering van de hele organisatie door bijvoorbeeld het delen van ervaringen met projectmanagement en het werken met adviesbureaus en aannemers.

Opvolging tweede RKC-aanbevelingen

Samengevat worden medewerkers met vakkennis bij HHSK op verschillende manieren betrokken bij het opstellen van investeringsvoorstellen en projectplannen, zoals via projectteams, leiding geven aan projecten, evaluaties en externe expertise. Er zijn ook overlegmomenten waar verwachte investeringsuitgaven met inhoudelijke medewerkers worden besproken. De betrokkenheid is aanwezig, maar ook hier is ruimte voor verdere

⁶ HHSK, Handboek investeringen, versie 2.0. 2019.

toename. Structurele borging, kennisdeling en coaching staan bijvoorbeeld onder druk door beperkte capaciteit en hoge werkdruk in de organisatie van HHSK.

3. Strategische personeelsplanning scherper inzetten

De derde aanbeveling in het RKC-onderzoek 2017 was om strategische personeelsplanning (SPP) verder te implementeren, te sturen en te bewaken. SPP wordt in het rapport gehanteerd als een instrument waarmee het hoogheemraadschap inzicht krijgt in de toekomstige personeelsbehoefte (kwantiteit en kwaliteit), de benodigde competenties, opleidingsbehoeften en de veranderingen die verwacht worden. SPP legt de verbinding tussen de huidige en gewenste personele situatie en ondersteunt het maken van keuzes over opleiden, inhuur en uitbesteding. Sinds 2017 is de organisatie op dit gebied doorontwikkeld en is de personele capaciteit toegenomen. Ten aanzien van deze aanbeveling zijn volgende observaties gedaan:

- **Strategische personeelsplanning (SPP) is in verschillende praktijken terug te zien maar niet geformaliseerd of geborgd.** Er zijn geen formele protocollen of documenten aangetroffen met betrekking tot strategische personeelsplanning. Inzicht in de toekomstige personeelsbehoeften komt met name uit data in het sociaal jaarverslag en in de bestuursrapportages wordt gerapporteerd over in-, door- en uitstroom, vacatures en de verhouding vast-flex. Er is een HR-dashboard ontwikkeld in 2022, en er worden kwartaal- en jaaranalyses gedeeld met management en OR. Het doel van deze praktijken is om meer data-gedreven HR beleid te hanteren, te ondersteunen bij het signaleren van trends en het inspelen op knelpunten in capaciteit en expertise.⁷
- **De personele capaciteit is de afgelopen jaren gegroeid** tot 441 medewerkers in 2024, waarvan 37% korter dan drie jaar in dienst⁸. Er is meer aandacht voor interne doorstroom, opleiding en het binden van talent. Toch blijft het verloop hoog, is er sprake van langdurige uitval en is het invullen van vacatures lastig, vooral voor specialistische functies⁹. Dit leidt tot een aandeel externe inhuur van 16,3 procent van de totale personele lasten¹⁰.
- **De werkdruk is structureel hoog.** Uit de interviews blijkt dat de beschikbare capaciteit vaak niet voldoende is om alle ambities en projecten tijdig en kwalitatief goed uit te voeren. Er blijft noodzaak om tijdelijk personeel in te huren voor cruciale rollen, projecten en pieken.¹¹ Uit de interviews in het kader van dit rekenkameronderzoek komt ook naar voren dat de werklast in relatie tot de beschikbare capaciteit structureel als hoog wordt ervaren. In de Kaderbrief 2025-2029 wordt expliciet ingegaan op de personele krapte, mede vanwege de situatie op de arbeidsmarkt en wordt aangegeven hoe HHSK daarmee wil omgaan.¹²
- **Er zijn organisatorische aanpassingen gedaan**, zoals de overdracht van het opdrachtgeverschap van afdelingshoofden aan de directie voor taakveld-overstijgende programma's, en er is aandacht voor professionalisering van projectleiderschap.
- **Er is aandacht voor professionalisering van projectleiderschap en opdrachtgeverschap.** Projectleiders worden begeleid en opgeleid, en er is meer aandacht voor het ontwikkelen van competenties die nodig zijn voor complexe

⁷ HHSK jaarstukken 2023

⁸ Jaarstukken 2024, bijlage 1, p. 65

⁹ Jaarstukken 2024, bijlage 1, p. 65

¹⁰ Jaarstukken 2024, bijlage 1, p. 65; HHSK jaarstukken 2023; Bestuursrapportage 2024. Op Rijksniveau wordt een norm gehanteerd van 10% (Roemer-norm). We weten niet of dit percentage op Rijksniveau ook gerealiseerd wordt.

¹¹ Jaarstukken 2023 en interviews uit het bestuurlijk onderzoek risicomanagement

¹² HHSK, Kaderbrief 2025-2029, p. 24 e.v.

projecten en programma's. Toch blijft het een uitdaging om voldoende ervaren projectleiders structureel beschikbaar te hebben, mede door de uitstroom van ervaren medewerkers en de beperkte instroom van nieuwe vakmensen.¹³ Dit kwam ook naar voren in verschillende gesprekken.

- **De organisatie anticipeert op toekomstige ontwikkelingen** door het opstellen van strategische gebiedsagenda's, het werken met scenario's en het inzetten op digitalisering en data-gedreven werken. Dit vraagt in het kader van SPP om nieuwe vaardigheden en samenwerking tussen HR, management en de vakafdelingen.¹⁴
- **Er is afhankelijkheid van externe inhuur.** De afhankelijkheid van externe inhuur is nog steeds groot, mede vanwege de krapte op de arbeidsmarkt en efficiënte inzet van specifieke expertise. Ondanks SPP gerelateerde activiteiten en interne mobiliteit, is het niet gelukt om de afhankelijkheid van externen substantieel te verminderen. Dit wordt in de Kaderbrief 2025-2029 als een belangrijk aandachtspunt benoemd, met als doel om de kennis en continuïteit meer in eigen huis te borgen.¹⁵

Opvolging derde RKC-aanbeveling

SPP is in de praktijk aanwezig maar niet geformaliseerd of geborgd aangetroffen. SPP in de praktijk wordt momenteel ondersteund door HR-dashboards, rapportages over in-, door- en uitstroom, en analyses die management en OR inzicht geven in trends en knelpunten. De personele capaciteit is gegroeid en er is meer aandacht voor interne doorstroom, opleiding en het binden van talent. Tegelijkertijd blijft de uitvoering van SPP in de praktijk uitdagend: het verloop is hoog, vacatures zijn lastig te vervullen (vooral specialistische functies), en de afhankelijkheid van externe inhuur blijft groot. De werkdruk is structureel hoog, waardoor het moeilijk is om alle ambities en projecten tijdig en kwalitatief goed uit te voeren.

4. Rapportage investeringen aansluiten bij de motivering

De laatste aanbeveling in het RKC-onderzoek 2017 was om de rapportage over investeringen te laten aansluiten bij de motivering van investeringsvoorstellen voor de kredietverlening. In feite gaat het om herhaling van de motivering die het AB al uit eerdere bestuursrapportages kent: het AB dient in de rapportages, zoals bestuursrapportages¹⁶ begeleid en bestuurlijk geadviseerd te worden.

Uit het interview met leden van de Commissie Algemene Zaken en Middelen (AZM) van het AB voor dit rekenkameronderzoek blijkt dat een deel van de leden meent dat dit laatste nog niet voldoende gebeurt: niet bij het indienen van voorstellen en kredietaanvragen en niet bij de rapportages. Er is behoefte aan meer context, scenario's en expliciete koppeling met beleidsdoelen in de voorstellen en rapportages. De informatievoorziening wordt als feitelijk en technisch ervaren, maar onvoldoende ondersteunend aan de kaderstellende en controlerende rol van het AB. Uit de interviews met zowel DB leden als ambtelijk leidinggevendenden komt naar voren dat dit vraagstuk wordt onderkend en dat er initiatieven zijn om tot verdere verbetering te komen.

Er lijkt dus sprake van stappen vooruit, maar de aansluiting tussen rapportage en motivering is nog niet volledig gerealiseerd. Dit blijkt uit het volgende:

- **Formats en indicatoren:** In de praktijk wordt gewerkt met vaste formats voor rapportages en investeringsvoorstellen. Deze formats bevatten standaard-

¹³ Handboek Investerings 2.0 en interviews in het bestuurlijk onderzoek risicomanagement

¹⁴ Kaderbrief 2025-2029

¹⁵ Kaderbrief 2025-2029; Bestuursrapportage 2024; Jaarstukken 2023

¹⁶ Periodieke Bestuursrapportage over voortgang van onder meer projecten en afwijkingen in verwachte uitgaven.

onderdelen zoals projectdoel, beleidskader, scenario's, risico's en financiële onderbouwing. In de bestuursrapportages en jaarstukken wordt per project gerapporteerd over voortgang, afwijkingen en bestedingen, en wordt verwezen naar de oorspronkelijke motivering en beleidsdoelen.¹⁷ Uit analyse van kredietaanvragen blijkt dat de historische context van de aanvragen en de projecten wel wordt opgenomen en dat ook verwezen wordt naar beleid zonder dat er wordt ingegaan op de inhoud van dat beleid. In de bestuursrapportages wordt gerapporteerd over indicatoren zoals voortgang, realisatiegraad, afwijkingen en risico's. Dit geeft het AB mogelijk meer grip op de prestaties, maar de koppeling met de oorspronkelijke motivering en scenario's kan verder worden versterkt.¹⁸

- **Koppeling met beleidsdoelen:** In recente kredietaanvragen en rapportages wordt expliciet verwezen naar relevante beleids- en uitvoeringskaders, zoals het Waterbeheerprogramma en het duurzaamheidsbeleid. Dit zorgt voor meer context en maakt de relatie tussen investering en strategische doelen inzichtelijk.¹⁹ Daarbij dient te worden opgemerkt dat de mate van de koppeling mede afhankelijk is van het beleidskader. Het Waterbeheerprogramma in digitale vorm verschaft momenteel beperkte expliciete kaderstelling met als gevolg dat verwijzingen hiernaar ook algemeen blijven.
- **Ontwikkeling van KPI's en dashboards:** Er worden stappen gezet om meer te sturen op prestaties via KPI's en dashboards, alleen deze ontwikkeling verkeert nog in een vroeg stadium. Uit de interviews blijkt dat men binnen HHSK (DB en organisatie) voornemens is nog meer met KPI's te gaan werken dan nu al het geval is, om zo het AB inzicht te geven in de prestaties. Dit is een lopend proces, waarbij de wens tot meer bestuurlijke context en motivering nadrukkelijk op de agenda staat.²⁰ Daarbij dient te worden opgemerkt dat het scherp en adequaat kunnen formuleren van KPI's mede afhankelijk zal zijn van de mate waarin de geldende beleidskaders voldoende expliciet zijn om KPI's van af te leiden.

Opvolging vierde RKC-aanbeveling

Er zijn duidelijke stappen gezet om de rapportage over investeringen beter te laten aansluiten bij de motivering van investeringsvoorstellen, onder meer door het gebruik van formats, indicatoren en beleidskaders. Tegelijkertijd leeft binnen het AB en het management de notie dat verdere verbetering mogelijk en nodig is, vooral op het gebied van context, scenario's en expliciete beleidskoppeling. De motivering voor het AB van essentieel belang om haar rollen te vervullen. Het onderwerp blijft daarmee een belangrijk aandachtspunt voor HHSK. Daarbij dient te worden opgemerkt dat dit een goede balans vraagt tussen de hoeveelheid te verstrekken informatie en de behoefte aan meer inzicht; een overdaad aan gegevens en informatie kan schaden.

2.1.1 Reflectie op deelvraag

HHSK heeft sinds 2017 aantoonbare stappen gezet in de opvolging van de vier aanbevelingen uit het RKC-onderzoek. Er is sprake van professionalisering, invoering van assetmanagement en verbeterde rapportageformats. Toch is de opvolging niet uniform geborgd en ontbreekt een organisatie brede, integrale planmatige aanpak. Vooral het uitvoering geven aan de aanbeveling over strategische personeelsplanning blijft in de praktijk lastig. Ook de koppeling tussen rapportage en motivering is nog niet consistent uitgewerkt. De aanbeveling tot structurele borging en navolgbaarheid is binnen de huidige praktijk slechts gedeeltelijk terug

¹⁷ Handboek Investeringsstrategie 2.0; Jaarstukken 2023; Bestuursrapportage 2024

¹⁸ Bestuursrapportage 2024; Jaarstukken 2023

¹⁹ Jaarstukken 2023; Waterbeheerprogramma

²⁰ Kaderbrief 2025-2029; Bestuursrapportage 2024

te zien. De intentie tot verbetering is zichtbaar, maar structurele borging en bestuurlijke verankering zijn in ontwikkeling.

2.2 Investeringsbeleid en planning

Deze paragraaf gaat in op de onderwerpen van de volgende deelvragen:

- *Hoe ziet het investeringsbeleid op de korte, middellange en lange termijn eruit?*
- *Wat is de huidige aanpak wat betreft investeringen en planning binnen de drie kerntaken waterveiligheid, watersystemen en afvalwaterketen?*
- *Hoe worden initieel investeringen geprioriteerd en hoe bij veranderende omstandigheden?*

2.2.1 Investeringsbeleid

Bij het onderzoeken van het investeringsbeleid valt in de eerste plaats op dat er geen algemeen, overkoepelend investeringsbeleidsdocument is. Het beleid is verspreid over diverse kaders en plannings- & control-documenten die hieronder worden behandeld. De basis voor de beleidsmatige activiteiten van het hoogheemraadschap wordt gevormd door het Coalitieprogramma dat vierjaarlijks verschijnt²¹ en het Waterbeheerprogramma dat een looptijd heeft van zes jaar.²² Figuur 1 geeft schematisch weer welke documenten worden gebruikt voor de planning van investeringen.



Figuur 1. Schematische weergave investeringsplanning

Hoewel er voor elke kerntaak een vorm van investeringsplanning bestaat, is er daarnaast geen overkoepelend strategisch investeringskader dat deze plannen integreert, de planning weergeeft en de investeringen prioriteert. De drie kerntaken van het hoogheemraadschap zijn hierin drie verschillende domeinen die beperkt onderling samenhangen.

2.2.2 Investeringsplanning

²¹ HHSK, Samen werken aan toekomstbestendig waterbeheer in een turbulente tijd, Coalitieakkoord 2023–2027.

²² HHSK, Waterbeheerprogramma 2022–2027 Samen ons gebied duurzaam en klimaatbestendig maken, januari 2022. Dit was voor de onderzoekers alleen beschikbaar via het online platform <https://waterbeheerprogramma.hhsk.nl/>. Een waterbeheerprogramma is een verplicht programma op basis van de Omgevingswet.

In het algemeen zijn investeringsbeleid en de planning van HHSK gebaseerd op het vierjaarlijkse Coalitieprogramma en het zesjarige Waterbeheerprogramma (WBP). Het coalitieakkoord bevat de hoofdlijnen en ambities voor de bestuursperiode, terwijl het WBP 2022-2027 de visie en strategische doelen voor de langere termijn vastlegt. Het WBP is bedoeld als kaderstellend, maar bevat in de versie op het online platform geen concrete (project)planningen. Het programma bepaalt de koers op hoofdlijnen en biedt richting aan het handelen van HHSK, en geeft stakeholders inzicht in de ambities van het hoogheemraadschap.²³ Hoewel dit niet zo scherp verwoord is terug te vinden op het online platform, heeft het Waterbeheerprogramma 2022-2027 dezelfde status en functie als zijn voorganger.

Jaarlijks bepaalt HHSK welke maatregelen het meest geschikt zijn om de doelen uit het WBP te bereiken. Deze maatregelen worden opgenomen in de programmabegroting en in het MJP, dat een doorkijk biedt van vier jaar en ook jaarlijks wordt vastgesteld. De Kaderbrief bestaat sinds 2023 en is in de plaats gekomen van de voorjaarsnota en dit begrotingsstuk fungeert als strategisch voorportaal voor de programmabegroting en benoemt actuele ontwikkelingen en keuzes, zoals op het gebied van waterzuivering en dijkversterking. Maatregelen worden opgenomen in de jaarlijkse programmabegroting.²⁴

De planning zelf wordt zichtbaar gemaakt in de jaarlijkse Programmabegroting met de meerjarenraming.²⁵ Deze documenten bevatten primair beschrijving van de projecten en de financiële informatie.²⁶ De afgelopen jaren is de Kaderbrief geïntroduceerd, als voorloper op de programmabegroting. Deze is in 2023 voor het eerst ingezet en is in ontwikkeling. In de meest recente zijn ook keuzes opgenomen op de verschillende onderwerpen in de Kaderbrief. De Kaderbrief 2026 onderscheidt negen strategische ontwikkelingen voor en in het werk van HHSK. Daartoe behoren ook die op het vlak van waterzuivering en dijkversterking. Voor deze twee onderwerpen gaat het vooral om de ontwikkelingen en benodigde investeringen die zijn geschetst in de Nota Afvalwaterketen en om de voorfinanciering van het dijkversterkingsproject KIJK.²⁷ In het MJP wordt ingegaan op de investeringen in de planperiode. Zo wordt aangekondigd dat het project in tweede helft vanaf 2023 in uitvoering wordt gebracht.²⁸ Het project vervanging gemaal Hitland wordt niet (meer) genoemd.

2.2.3 Korte, middellange en lange termijn

Uit documenten en gesprekken blijkt dat de gehanteerde termijnen voor investeringen binnen HHSK in grote lijnen overeenkomen tussen de afdelingen, maar dat de praktische invulling en het detailniveau verschillen. Er is geen formeel organisatie-breed vastgestelde definitie van de termijnen zoals “de korte termijn is 1-3 jaar”. De investeringsstrategie richt zich op perioden van jaren. Het Handboek Investeringsstrategie 2.0 uit 2019 beschrijft hoe het MIP jaarlijks wordt geactualiseerd en ingebed is in het bredere MJP.²⁹

De bestuursperiode van het hoogheemraadschap is daarnaast vier jaar. Na de waterschapsverkiezingen wordt een nieuw AB geïnstalleerd, dat het coalitieakkoord en daarmee de hoofdlijnen van het beleid voor de komende bestuursperiode vaststelt. De investeringsplanning en prioritering worden in enkele gevallen, mede vanwege besluitvorming,

²³ Kaderbrief 2025-2029, pp. 3-8, 22-24

²⁴ Kaderbrief 2025-2029, p. 3.

²⁵ Onder meer: Programmabegroting 2025 en meerjarenraming 2026-2029, november 2024.

²⁶ Idem. Bijvoorbeeld p. 75 over dijkversterking KIJK en p. 130 financiële gegevens over Hitland.

²⁷ HHSK, Kaderbrief 2026. Strategische kaders voor de programmabegroting 2026 & meerjarenraming 2027-2030.

²⁸ Kaderbrief 2025-2029, p. 7.

²⁹ HHSK, Handboek investeringen, versie 2.0.

afgestemd op deze vierjarige cyclus, maar veel investeringen en beleidsdoelen overstijgen deze periode en worden in een MJP uitgewerkt. Ook wettelijke termijnen voor programma's lopen niet synchroon met de bestuursperioden van het AB.

De korte termijn

De korte termijn wordt binnen HHSK doorgaans opgevat als de periode van één tot vijf jaar. In deze periode wordt het investeringsbeleid uitgewerkt via de jaarlijkse programmabegroting en het MIP, dat per kerntaak wordt geactualiseerd. In de programmabegroting en het MJP wordt standaard een horizon van vier jaar gehanteerd voor de financiële en beleidsmatige planning. De korte termijn sluit aan bij de jaarlijkse cyclus van begroting, jaarrekening en bestuursrapportages.

In de praktijk betekent dit, dat projecten die binnen deze termijn gepland of uitgevoerd worden, concreet zijn uitgewerkt en bestuurlijk vastgesteld. Dit blijkt mede uit de programmabegroting 2025 waar op pagina 12 de KJK-financiering tot en met 2029 wordt meegenomen en genoemd dat financiering op de middellange termijn, vanaf 2030, niet is meegenomen, dus 1-5 jaar. De korte termijn wordt in dit onderzoek in reflectie van praktijk dan ook opgevat als 1 tot 5 jaar, aansluitend op de jaarlijkse cyclus en de meerjarenraming.

De middellange termijn

De middellange termijn wordt voor dit onderzoek gezien als 5 tot 10 jaar. In deze periode wordt een doorkijk gegeven in de MIP's en de Kaderbrief, waarin projecten en investeringen in voorbereiding of gepland zijn, maar waarvan de exacte uitvoering en financiering soms nog afhankelijk is van beleidskeuzes, technische ontwikkelingen of externe factoren.

De lange termijn

De lange termijn betreft voor dit onderzoek perioden langer dan 10 jaar. Dit is in lijn met de termijnen waarop visies en scenario's worden ontwikkeld, bijvoorbeeld richting 2035 of 2050 (zoals in de Nota Afvalwaterketen). Op deze termijn worden in de praktijk strategische keuzes voorbereid, zoals grootschalige renovaties, vervangingsopgaven, te behalen klimaatdoelen en doelen op het gebied van circulariteit.

Uit documenten en gesprekken blijkt dat de gehanteerde termijnen in grote lijnen overeenkomen tussen de afdelingen/de beleidsvelden, maar dat de praktische invulling en het detailniveau verschillen. In de afvalwaterketen is de lange termijn het meest uitgewerkt, met scenario's tot 2050 en een duidelijke koppeling aan beleidsdoelen en technische levensduur. Bij watersystemen en waterveiligheid is de korte en middellange termijn sterker leidend, met jaarlijkse en meerjarige planningen op basis van uitkomsten van inspecties, wettelijke verplichtingen en beschikbare capaciteit. De lange termijn wordt vooral ingevuld door landelijke programma's (zoals HWBP) en beleidsvisies.

2.2.4 Planning en prioritering investeringen vaak technisch gestuurd en verschillend tussen vakafdelingen

Sterk bepalend voor de planning en prioritering van investeringsprojecten zijn de inzichten omtrent de technische noodzaak. Die noodzaak kent een verschillende primaire grondslag voor de drie kerntaken. De technische noodzaak van een investering bepaalt nog meer nog dan de algemene (beleids-)kaders de prioriteit van een investering. Dit heeft tenminste ten dele te maken met schaarste van middelen. Investeringsprojecten die nodig zijn om technische werking veilig te stellen gaan in de praktijk voor op investeringen die voortvloeien uit veranderingen in het beleidskader.

Het beleidskader wordt bij een nieuwe investering wel meegenomen maar is veelal niet de primaire grondslag of aanleiding tot het plannen en prioriteren van een investering. Overkoepelende beleidsdoelen zoals duurzaamheid en energiebesparing zijn in beperkte mate sturend voor de strategische planning van investeringen. Ze worden vooral meegenomen bij renovatie of vervanging van assets, maar zijn zelden de primaire aanleiding om investeringen te prioriteren of te temporiseren. Klimaatadaptatie vormt soms een uitzondering, bijvoorbeeld als de veiligheid sneller dan verwacht in het geding komt, vanwege nieuwe voorspellingen inzake de stijging van de zeespiegel.

De grondslagen voor de planning verschillen op nuanceniveau tussen de afdelingen. De in het onderzoek opgehaalde grondslagen voor de planning van investeringen is weergegeven in tabel 2.

Tabel 2. Geconstateerde grondslagen planning per taakveld

Taakveld	Primaire grondslagen investeringsplanning
Afvalwaterketen	- Economische en technische levensduur - Europese Richtlijn Stedelijk Afvalwater - Innovatiemogelijkheden - Inspecties - Kaderrichtlijn Water - Lange Termijn Assetplanning - Wettelijke normen
Waterveiligheid	- Beheerplannen - Hoogwaterbeschermingsprogramma - Inspecties - Landelijke prioritering - Wettelijke normen
Watersystemen	- Beheerplannen - Inspecties - Kaderrichtlijn Water
Noot. Grondslagen staan op alfabetische volgorde.	

Afvalwaterketen

In de afvalwaterketen is de planning binnen HHSK het meest geformaliseerd met een LTAP waarin scenario's en beleidsdoelen zijn gekoppeld aan investeringsbeslissingen. In de Nota afvalwaterketen zijn scenario's opgenomen voor investeringen tot en met 2050. Daarbij is onvermijdelijk gewerkt met een bandbreedte voor de kosten die er in die periode mee gemoeid zijn.³⁰ De Nota Afvalwaterketen bevat scenario's tot 2050 en koppelt technische noodzaak aan beleidsdoelen zoals duurzaamheid en circulariteit. De prioritering is hoofdzakelijk gebaseerd op risico's, wettelijke verplichtingen zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Europese richtlijnen voor medicijnresten en technische noodzaak. Voor de

³⁰ HHSK, Nota Afvalwaterketen. Meer dan alleen zuiveren, juni 2024.

afvalwaterketen is de onderbouwing van de planning geformaliseerd in de vorm van de LTAP, waarin scenario's en beleidsdoelen zijn gekoppeld aan investeringsbeslissingen.

Waterveiligheid

De planning van investeringen bij waterveiligheid is primair gebaseerd op technische inspecties, wettelijke normen, zoals het HWBP en de Deltawet, beheerplannen en landelijke prioritering. Grote projecten zoals KIJK worden ingepland op basis van technische noodzaak en landelijke programma's. Subsidiebeschikking en voorfinanciering spelen een rol bij de uitvoeringsvolgorde. De prioritering wordt mede bepaald door landelijke normen en de beschikbaarheid van subsidies. Er is sprake van toenemende aandacht voor strategische planning. Informatie over de technische aspecten en staat van de primaire waterkeringen wordt aangeleverd aan het HWBP.

Een primaire waterkering moet voldoen aan de landelijke normen die in de jaren negentig zijn vastgesteld en recent bijgesteld. Waterkeringen dienen minimaal eens per 12 jaar te worden beoordeeld om te controleren of deze nog voldoen aan de veiligheidsnormen. In het geval van het dijktraject KIJK speelt bijvoorbeeld mee dat deze waterkering in de jaren negentig niet is verhoogd in het kader van het Deltaprogramma Dijkversterking en nu dus op normhoogte/sterkte moet worden gebracht. De planning en prioritering worden mede bepaald vanuit het HWBP en de beschikbaarstelling van de subsidies voor de werken. Daarin kan HHSK wel enigszins beperkt sturen door bijvoorbeeld voorfinanciering.³¹

Watersystemen

Voor watersystemen wordt het Meerjaren Investeringsprogramma (MIP) tweemaal per jaar geactualiseerd, op basis van actuele inzichten uit inspecties met risicobeoordeling, beschikbare uitvoeringscapaciteit en de beleidsdoelen op basis van de Kaderrichtlijn Water. Prioritering vindt plaats op basis van risico's en technische urgentie. De MIP's zijn leidend voor de jaarlijkse en meerjarige planning, maar zijn niet altijd integraal afgestemd. Er is wel afstemming tussen de WS taken en WS-beleidsthema's binnen Watersystemen maar niet met de andere primaire taken als Waterveiligheid en Afvalwaterketen.

2.2.5 Rol van assetmanagement en personele capaciteit

Binnen HHSK is assetmanagement sterk in ontwikkeling. Daarin worden de 'prestaties' van de assets, de risico's en de kosten van onderhoud en investering tegen elkaar afgewogen. De invulling daarvan verschilt per taakveld met als argument dat de assets op de drie taakvelden verschillend zijn. Er moet rekening worden gehouden met verschillende normen en kaders, zoals bijvoorbeeld voor typen dijklichamen: landelijke normen voor primaire waterkeringen, provinciale normen voor regionale keringen en voor het overige is maatwerk nodig. Ook zijn de beschikbare data op de drie taakvelden verschillend.

Naast assetmanagement is de beschikbare capaciteit, in het bijzonder personeel, binnen HHSK van invloed op de planning van investeringen. Mits wettelijke kaders en technisch-inhoudelijke onderbouwing dat toelaten, kunnen dergelijke capaciteitsvraagstukken leiden tot het bewust inbouwen van vertragingsmarges (temporisering) in de planning om voldoende capaciteit beschikbaar te hebben voor uitvoering van projecten.

2.2.6 Rol van veranderende omstandigheden

Er is binnen het investeringsbeleid ruimte voor veranderende omstandigheden. Zo wordt in het Handboek Investeren en MIP expliciet ruimte geboden voor regelmatige actualisatie. Voor

³¹ Dit wordt in de Kaderbrief 2026 ook voorgesteld voor dijkversterkingsprocedure KIJK.

watersystemen gebeurt dit tweemaal per jaar. Deze frequentie maakt het mogelijk om in te spelen op veranderende omstandigheden zoals inspectieresultaten, capaciteitsproblemen of -opties of nieuwe beleidsdoelen.

Binnen HHSK blijkt uit meerdere bronnen dat veranderende omstandigheden regelmatig aanleiding geven tot her-prioritering van investeringsprojecten. Deze omstandigheden zijn zowel intern als extern van aard en raken alle drie kerntaken: waterveiligheid, watersystemen en afvalwaterketen. Bij veranderende omstandigheden, zoals capaciteits- en prestatieproblemen, nieuwe regelgeving of externe risico's, wordt de prioritering ad hoc aangepast binnen de afzonderlijke kerntaken.

Technische urgentie en inspecties

Voor waterveiligheid en watersystemen zijn uitkomsten van inspecties en evaluaties van beheerplannen leidend. Wanneer inspecties bijvoorbeeld uitwijzen dat een asset niet meer voldoet aan normen, wordt de prioritering aangepast. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij dijkversterkingsprojecten die niet eerder zijn meegenomen in landelijke programma's. Het niet langer voldoen van een asset aan de normen wordt in enge zin worden opgevat als een veranderende omstandigheid.

Externe factoren: regelgeving, subsidies en marktontwikkelingen

De rol van regelgeving, subsidies en marktontwikkelingen en wijzigingen daarin zijn vaker teruggekomen in het onderzoek als veranderende omstandigheden met invloed op de investeringspraktijk. Bij het project KIJK is de beschikbaarheid van HWBP-subsidie bijvoorbeeld bepalend geweest voor de fasering van besluitvorming. HHSK heeft gekozen voor voorfinanciering om aansluiting te houden bij landelijke subsidierondes. Dit laat zien dat externe financiële kaders directe invloed kunnen hebben op de prioritering van investeringen.

Daarnaast wordt in beleidsdocumenten zoals de Nota Afvalwaterketen verwezen naar komende Europese regelgeving (bijv. medicijnresten in afvalwater) als aanleiding voor toekomstige investeringen. Hoewel deze nog niet concreet zijn geprioriteerd, wordt wel duidelijk dat nieuwe regelgeving of het nog niet-voldoen aan huidige regelgeving een trigger kan zijn voor her-prioritering van investeringsplannen.

Uit gesprekken over het project Hitland blijkt dat onverwachte kostenstijgingen, zoals hogere leges, inflatie die doorwerkte in de indexatie van het aannemingscontract en contractwijzigingen, pas laat zichtbaar werden. Dit leidde tot een langere uitvoeringsperiode en de scope van het project is op details aangepast.

Interne factoren: capaciteit en organisatieontwikkeling

De Kaderbrief 2025-2029 en bestuursrapportages benoemen de structurele krapte in personele capaciteit. Dit leidt ertoe dat afdelingen soms bewust vertraging moeten inbouwen in de planning van projecten. De prioritering wordt dan niet alleen bepaald door technische noodzaak, maar ook door uitvoerbaarheid. Dit is een voorbeeld van hoe interne omstandigheden de investeringsvolgorde beïnvloeden. In bestudeerde kredietaanvragen hebben wij niet aangetroffen dat dit expliciet in de kredietaanvraag wordt vermeld.³²

Ook in meerdere interviews is benoemd dat personele capaciteit een directe invloed heeft op de uitvoerbaarheid van investeringen. Afdelingen bouwen soms bewust temporeriseringen in

³² Zie cases hoofdstuk 3.

vanwege beperkte beschikbaarheid van projectleiders of technische expertise. Dit is niet altijd formeel vastgelegd, maar blijkt uit de praktijk van besluitvorming en projectplanning.

Beleidsmatige doorwerking

Het door HHSK vastgesteld beleid lijkt zoals eerder opgemerkt beperkt sturend voor de strategische planning van investeringen. Beleidsdoelen worden wel meegenomen in de investeringen. Ze geven doorgaans geen aanleiding om investeringen naar voren te halen of te temporiseren. Beleidsdoelen zijn dus in de regel geen aanleiding tot het aanpassen van een asset in het kader van het assetmanagement. In dat kader wordt invulling van een 'optimale' functionerende asset ingegeven door de doelen die de organisatie nastreeft en de balans tussen prestaties, risico's en kosten. Doorwerking van nieuw beleid vindt bij HHSK plaats op logische momenten in de levenscyclus van een asset, meestal bij renovatie of vervanging.

De Nota Afvalwaterketen bevat bijvoorbeeld scenario's en doelen tot 2050, maar de doorwerking van beleidsdoelen zoals duurzaamheid en circulariteit vindt vooral plaats op 'natuurlijke momenten' in de levenscyclus van assets. Nieuwe regelgeving, zoals de Europese richtlijn stedelijk afvalwater, leidt tot voorbereiding op toekomstige investeringen door het maken van scenario's en het aankondigen van investeringen, maar is thans nog niet vertaald in concrete prioritering. Kosteninschattingen zijn nog niet beschikbaar, maar dat de impact is mogelijk groot.

Binnen de organisatie wordt bij het bepalen van het einde van de technische levensduur van een asset niet alleen gekeken naar vervanging, maar ook naar bredere beleidsdoelen en veranderende omstandigheden. De Nota Afvalwaterketen is een voorbeeld van een nota waarin beleidsdoelen op terreinen worden verweven met technische argumenten, zoals de prestaties en capaciteit van een installatie, als afwegingsbasis om tot investeringen over te gaan. In de nota is in dat verband een visie opgenomen met drie hoofdscenario's. Daarop voortbouwend kunnen de investeringen worden ontwikkeld.

Bestuurlijke betrokkenheid en verwachtingenmanagement

De bestuurlijke reactie op kostenstijgingen bij Hitland, getekend door verrassing en discussie³³, illustreert dat veranderende omstandigheden in de beleving van AB leden niet altijd tijdig en volledig worden gecommuniceerd richting het AB. Het is daarentegen de vraag of, wanneer en in welke mate dit mogelijk is. De praktijk van projectmanagement en voorlopige ramingen bevat onzekerheid en daarmee zijn potentiële onvoorziene afwijkingen deels ingebouwd. Bij Hitland heeft dit geleid tot oproepen voor sobere uitvoering. Dat toont in ieder geval het belang van verwachtingenmanagement en het vooraf goed uitlijnen en toelichten van onzekerheden en scenario's.

2.2.7 Reflectie op deelvragen

Het investeringsbeleid wordt inzichtelijk gemaakt in de jaarlijkse meerjarenraming (4 jaar) en de programmabegroting. In het Waterbeheerprogramma wordt inzicht gegeven voor de langere termijn. De Nota waterketen geeft inzichten tot 2050 maar de mate van concreetheid vermindert sterk naarmate verder wordt gekeken dan de komende vijf jaar. Dit wordt opgelost door om de vijf jaar met een concretisering in de uitwerking van de nota te komen.

De investeringsplanning van HHSK is gebaseerd op strategische kaders zoals het coalitieakkoord en het Waterbeheerprogramma, aangevuld met technische noodzaak en

³³ Opname [Vergadering Commissie Integraal Waterbeheer 01-06-2022 Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard](#)

assetmanagement. De strategische kaders zijn door hun algemene formulering beperkt sturend voor de investeringen en de planning. De mate van structuur en beleidsdoorwerking verschilt per kerntaak. Prioritering van investeringen vindt plaats per kerntaak van HHSK op basis van technische urgentie, wettelijke verplichtingen en risico's.

Beleidsdoelen zoals duurzaamheid en circulariteit spelen in de een beperkte rol, en taakveld-overstijgende afwegingen ontbreken grotendeels. Er is geen integrale investeringsplanning voor alle kerntaken van HHSK. Daarvoor zijn de bases voor de investeringsplanning voor de drie kerntaken te verschillend. De toegevoegde waarde van een integrale planning is mogelijk beperkt, mede vanwege de verschillende taken en bekostigingsbronnen: bij dijkversterking grotendeels HWBP, afvalwaterketen de inkomsten uit de zuiveringsheffing en bij watersystemen de inkomsten uit de watersysteemheffing.

Veranderende omstandigheden werken door in de meerjarenraming, de programmabegroting en in de kredietvoorstellen. Ze kunnen aanleiding geven tot een nader kredietvoorstel, zoals we in hoofdstuk 3 bij de casus voor de dijkversterking KIJK zullen zien.

2.3 Besluitvorming over strategie en projecten

In deze paragraaf komen de onderwerpen uit de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

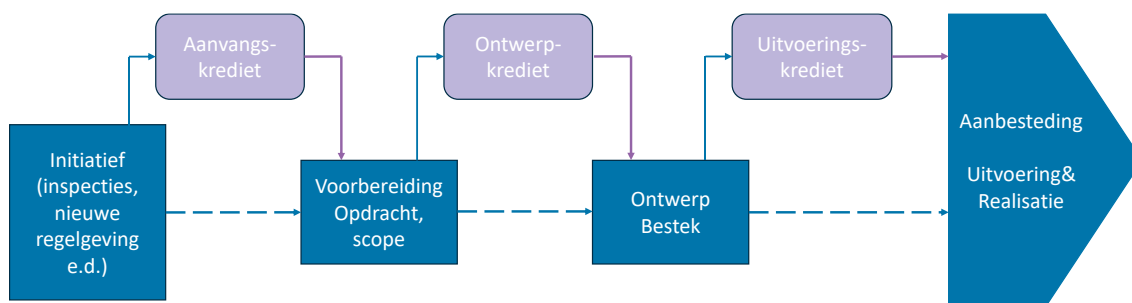
- *Welk besluitvormingsproces leidt van de uitgangspunten in de vastgestelde grote beleidsnota's naar de keuze voor concrete investeringen?*
- *Is dat besluitvormingsproces helder uitgelijnd/vastgelegd/inzichtelijk voor eenieder en verloopt het op alle beleidsterreinen gelijk?*

2.3.1 Formele structuur van financiële besluitvorming

De besluitvorming over grotere investeringsprojecten binnen HHSK verloopt doorgaans in drie fasen: aanvangskrediet, voorbereidingskrediet en uitvoeringskrediet. Figuur 2 geeft het proces schematisch weer. Elk kredietvoorstel wordt ter besluitvorming voorgelegd aan het AB, dat op basis van het voorstel het gevraagde bedrag al dan niet beschikbaar stelt. De looptijd van de verschillende kredieten kan langjarig zijn. Zoals in het geval van het gemaal Hitland, waarbij het voorstel voor aanvangskrediet aan het AB is voorgelegd in 2016 en het voorstel voor het uitvoeringskrediet in 2022.

De kredietvoorstellen zijn primair besluiten tot het verstrekken van krediet. Het AB neemt besluiten over het toekennen van het bedrag. In het voorstel aan het AB staat informatie over het project. Er zijn geen andere inhoudelijk besluitenvormingsdocumenten die aan het AB worden voorgelegd. De inhoudelijke keuzes zijn niet opgenomen in het dictum van het besluit, zoals blijkt uit het uitvoeringskrediet voor gemaal Hitland: "De verenigde vergadering stelt een uitvoeringskrediet van €12.000.000 beschikbaar voor de vervanging van gemaal Hitland"³⁴

³⁴ HHSK, Voorstel van dijkgraaf en hoogheemraden van Schieland en de Krimpenerwaard, van 17 mei 2022, Kenmerk: 2022.03097, Verenigde vergadering van 29 juni 2022.



Figuur 2. Voorbereidings- en besluitvormingstraject investeringsvoorstellen

Besluitvorming over de investeringsstrategie is gekoppeld aan het MIP met een uitwerking in de programmabegroting. De programmabegroting bevat per programma een overzicht van beleidsdoelen, geplande activiteiten en bijbehorende investeringen. In de programmabegroting zijn met name de bedragen voor de investeringen opgenomen. Voor het programma Veilige dijken worden de bedragen op programmaniveau opgenomen, met een toelichting op de grote projecten, zonder specificatie van de bedragen. Bij het programma Voldoende en schoon water worden de bedragen per categorie projecten genoemd, net als bij het programma Afvalwater Zuiveren.

De programmabegroting bevat dus geen meerjarig overzicht van de kosten van de individuele projecten. Echter, deze begroting is geen besluitvormingsdocument op projectniveau. Daarnaast worden bedragen worden op programmaniveau of per categorie genoemd, zonder specificatie van individuele projecten. Dat is wel het geval in de bijlage maar daarin staan enkel de lopende investeringen.³⁵

2.3.2 Van beleidsnota naar investering

Het besluitvormingsproces start bij strategische beleidsdocumenten zoals het Waterbeheerprogramma 2022–2027, het Coalitieakkoord 2023–2027, de Nota Watersystemen, Afvalwaterketen en de Nota Waterveiligheid. Deze documenten bevatten ambities en doelen die richting geven aan de uitvoering, maar zijn niet sturend/verplichtend geformuleerd tot op projectniveau.

De formele vertaalslag naar daadwerkelijke investeringen verloopt via de Kaderbrief en de programmabegroting. De Kaderbrief fungeert als voorportaal van de begroting en benoemt actuele ontwikkelingen, al gemaakte beleidsmatige keuzes en schetst de impact van interne en externe ontwikkelingen op de taakuitvoering. Hierin worden beleidsmatige en financiële keuzes voorbereid die in de programmabegroting worden geconcretiseerd. De Kaderbrief en programmabegroting zijn bedoeld als schakel tussen beleid en uitvoering. De Kaderbrief gaat beperkt in op de toekomstige investeringen. De Programmabegroting bevat vervolgens per programma een overzicht van de beleidsdoelen, de daartoe geplande activiteiten en de bijbehorende investeringen in de onderdelen van de programma's (programmakredieten en verzamelkredieten).

In kredietvoorstellen wordt vaak op hoofdlijnen verwezen naar beleidskaders, zoals het waterbeheerprogramma en het coalitieakkoord, en naar algemene begrippen als duurzaamheid, CO₂-reductie en biodiversiteit. Een expliciete koppeling tussen beleidsdoelen en investeringsbesluiten ontbreekt echter meestal. Dit komt mede doordat het waterbeheerprogramma en het coalitieakkoord zelf beperkt concreet zijn. Dat maakt het in de praktijk moeilijk om de afwegingen achter investeringsbesluiten concreet en transparant te relateren aan de beleidsdoelen waaraan het hoogheemraadschap zich heeft verbonden. Concrete kaders voor de prioritering van investeringen om de doelen te bereiken, bijvoorbeeld

³⁵ HHSK, Programmabegroting 2025, p. 75 e.v. en Bijlage 7 Lopende investeringen.

een hiërarchie in beleidsdoelen of indicatie van welke locaties of technieken voorrang hebben, ontbreken vaak. Daardoor blijft de relatie tussen ambities en investeringskeuzes in de praktijk impliciet.

Zo formuleert het waterbeheerprogramma een brede visie waarin HHSK bijdraagt aan duurzaamheid en klimaatadaptatie, maar biedt het weinig richting voor investeringskeuzes. Ook de paragrafen over duurzaamheid blijven algemeen, met ambities als het gebruik van hernieuwbare energie en het terugdringen van broeikasgassen, maar zonder uitgewerkte prioriteiten. Het coalitieakkoord bevat vergelijkbare ambities, zoals energieneutraliteit in 2025 en het streven naar een eigen energievoorziening in 2030. Hoewel helder van toon, ontbreken ook hier concrete handvatten voor prioritering van investeringen. De Kaderbrief 2024–2027 schetst toenemende verplichtingen en kosten op het gebied van duurzaamheid en circulariteit, maar vertaalt deze niet naar een toetsbare investeringsstrategie.

2.3.3 Verschillen besluitvormingsproces tussen beleidsterreinen

Het besluitvormingsproces omtrent investeringen is niet volledig gestandaardiseerd binnen HHSK. De fasering in drie kredietvormen wordt breed toegepast, maar niet in alle gevallen vanaf hetzelfde investeringsvolume of complexiteit van het project. Uiteraard wordt wel gewerkt conform de verordening voor financieel beheer, waarvan de meest recente versie in juli 2025 is vastgesteld.³⁶

In de praktijk verschilt de aanleiding voor een besluitvormingsproces ook per kerntaak:

- In de afvalwaterketen is het proces het meest uitgewerkt, met LTAP, scenario's en koppeling aan beleidsdoelen en normen.
- Bij watersystemen wordt gewerkt met een tweemaal per jaar geactualiseerd MIP, gebaseerd op inspecties en risicobeoordeling.
- Voor waterveiligheid is het HWBP leidend, met landelijke normen en subsidieregels als sturende factoren.

Deze verschillen zijn functioneel wellicht verklaarbaar, er is sprake van andere taken, andere assets met verschillende eigenschappen, kostenplaatje, functies en levensduur. De verschillen in besluitvormingsprocessen en afwegingen maken het daarbij wel uitdagend om investeringen taakveld-overstijgend te prioriteren of te beoordelen op consistentie.

2.3.4 Inzicht en besluitvormingsruimte voor het AB

Meerdere AB-leden ervaren de besluitvorming vaak als technisch en fragmentarisch, met beperkte ruimte voor politiek-bestuurlijke afweging. Kredietvoorstellen bevatten beperkt alternatieven of scenario's, waardoor AB-leden soms het gevoel hebben alleen voor of tegen te mogen stemmen (ofwel te mogen 'tekenen bij het kruisje'). De Kaderbrief biedt potentie om keuzes voor te leggen, maar dit wordt nog beperkt benut.

De besluitvormingsruimte voor het AB zit in de formele bevoegdheid om kredieten al dan niet toe te kennen in drie fasen (aanvangs-, voorbereidings- en uitvoeringskrediet), in het vaststellen van beleidsnota's en programmabegrotingen, en in het beoordelen van voorstellen op basis van scenario's, beleidskaders en maatschappelijke impact. Hoewel deze ruimte formeel aanwezig is, blijkt dus uit het onderzoek dat het AB deze niet altijd als zodanig ervaart.

³⁶ HHSK, Verordening financieel beheer en organisatie, juli 2025.

In interviews komt naar voren dat dit komt doordat voorstellen vaak technisch zijn ingestoken, alternatieven of scenario's ontbreken en de koppeling met of invulling van eerder vastgesteld beleid onvoldoende zichtbaar is. In de voorstellen wordt verwezen naar het beleid van HHSK en er wordt een opsomminggegeven van eerder vastgestelde besluiten. De voorstellen bevatten dus aanknopingspunten voor AB-leden om zelf op zoek kunnen naar de beleidscontext en de historische context van voorstellen. Dat vergt echter wel dat er veel zoektijd van OB-leden nodig is. In het gesprek met AB-leden blijkt dat dit voor hen in de praktijk moeilijk te realiseren is. Men wil liever begeleid en bestuurlijk geadviseerd worden.

2.3.5 Reflectie op deelvragen

Het besluitvormingsproces binnen HHSK is functioneel ingericht en verloopt via de Kaderbrief, programmabegroting en gefaseerde kredietvoorstellen. Toch ontbreekt een gestandaardiseerde en transparante koppeling tussen beleidsdoelen en investeringsbesluiten. De formele structuur is aanwezig, maar de praktische toepassing verschilt per kerntaak. De afvalwaterketen kent de meeste structuur via LTAP en bestuurlijke scenario's, terwijl waterveiligheid en watersystemen sterk technisch gedreven zijn.

AB-leden ervaren beperkte besluitvormingsruimte, mede doordat voorstellen vaak technisch zijn ingestoken, alternatieven ontbreken en de beleidskoppeling impliciet blijft. Beleidsdocumenten zoals het Waterbeheerprogramma en het coalitieakkoord bieden onvoldoende concrete handvatten om investeringen te prioriteren. Het besluitvormingsproces is slechts deels inzichtelijk, navolgbaar en consistent over alle beleidsterreinen.

De deelvraag is daarmee deels positief te beantwoorden. Het proces is aanwezig, maar mist bestuurlijke scherpte, beleidsmatige verankering en zichtbare inhoudelijke keuzeruimte voor het AB.

2.4 Het algemeen bestuur en de investeringsstrategie

Aan deze paragraaf ligt de volgende onderzoeksvraag ten grondslag:

- *Hoe kan het AB zijn taken met betrekking kaderstelling, controle en vertegenwoordigende rol uitvoeren?*

2.4.1 Taken AB binnen monisme

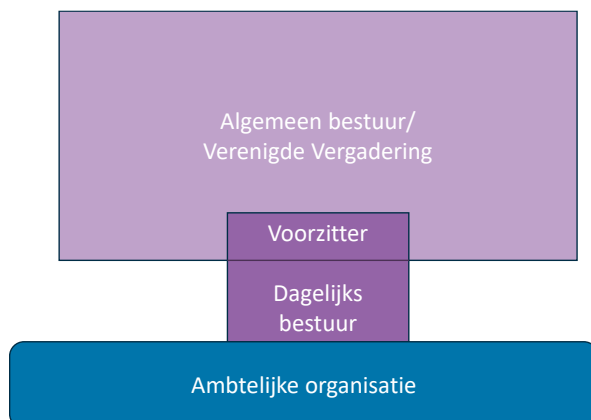
De hoogheemraad- en waterschappen opereren in Nederland binnen een zogeheten monistisch bestuursmodel. De Waterschapswet noemt het waterschapsbestuur, dat bestaat uit een AB, een DB en een voorzitter. De leden van het DB zijn tevens lid van het AB. De bevoegdheid tot regeling en bestuur van het hoogheemraadschap berust bij het AB voor zover deze niet bij of krachtens reglement dan wel bij wet of bij algemene maatregel van bestuur is toegekend aan het DB of de voorzitter. Het DB richt zich op de dagelijkse aangelegenheden en de voorbereiding en uitvoering van beslissingen van het AB.³⁷

Via een delegatiebesluit heeft het AB diverse taken en besluiten gedelegeerd aan het DB.³⁸ Naast de kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol die het AB net als

³⁷ Wet van 6 juni 1991, houdende regels met betrekking tot de waterschappen. Art. 10, 56, 77 en 84.

³⁸ HHSK, Algemeen Delegatiebesluit 2024. Daarin is opgenomen dat het DB binnen de kaders bevoegd is om onder meer geldleningen aan te gaan, onroerend goed te verwerven en aanbestedingen te doen.

gemeenteraden bij gemeenten in het dualistisch stelsel vervult, neemt het AB ook alle besluiten die niet zijn toegekend of gedelegeerd aan het DB en/of de voorzitter. Het verstrekken van kredieten is een bevoegdheid van het AB (budgetrecht). Beleidsnota's worden door het AB vastgesteld. Het monistisch stelsel veronderstelt dat het AB (tijdig) wordt betrokken bij strategische keuzes en investeringsafwegingen. Figuur 3 laat de bestuursstructuur schematisch zien.



Figuur 3. Bestuursstructuur HHSK

Uit het interview met leden van de commissie AZM in het kader van dit rekenkameronderzoek³⁹ blijkt dat door de leden wisselend wordt gedacht over de (mate van) betrokkenheid van het AB bij besluiten over de investeringsstrategie en de prioriteitstelling daarin, alsmede over de informatievoorziening vanuit het DB over investeringen. Een aantal leden is tevreden, een aantal minder. Na dit interview heeft het DB de Kaderbrief 2026 aan het AB voorgelegd. Uit de behandeling van de Kaderbrief in de commissies en de verenigde vergadering blijkt vanuit het AB waardering voor de wijze waarop het DB informatie deelt en keuzes voorlegt.⁴⁰ De Kaderbrief gaat overigens niet in op de investeringsstrategie.

Uit het groepsinterview met de leden van de commissie AZM blijkt dat het AB behoefte heeft aan:

- vroegtijdige betrokkenheid bij investeringsafwegingen, inclusief scenario's en risico's;
- duidelijke koppeling tussen investeringen en beleidsdoelen, inclusief financiële en maatschappelijke impact;
- begrijpelijke rapportages met context, historische lijn en vooruitblik.

Ook in de interviews met DB-leden en de ambtelijke leiding blijkt dat onderkend wordt dat de betrokkenheid van het AB nadrukkelijker aandacht behoeft. Het gevoel van leden van het AB, dat investeringsvoorstellen vaak ervaren worden als 'tekenen bij het kruisje' onderkennen zij ook. Er worden stappen gezet zoals keuzes die zijn opgenomen in de Kaderbrief 2026.

In de investeringsvoorstellen schetst het DB de historische context van besluiten (het traject voorafgaand aan een kredietvoorstel) en de afwegingen die eerder (door het AB) zijn gemaakt, bijvoorbeeld in relatie tot de subsidie die van het HWBP wordt verwacht. In dit verband werkt het DB aan een cultuur/werkwijzeverandering binnen HHSK met als doel meer transparantie en explicietere communicatie over bestuurlijke afwegingen en opties. In de bestuursrapportages wordt verantwoording afgelegd over voortgang en eventueel benodigde bijstellingen van uitvoering van investeringsprojecten.

³⁹ Groepsinterview afgenomen op 8 mei 2025.

⁴⁰ Opnamen Commissievergaderingen op 17 en 18 juni 2025, verenigde vergadering op 9 juli 2025. Website van HHSK.

Er is behoefte aan scenario's, duiding van risico's, en inzicht in de langetermijneffecten van investeringen, inclusief financiële buffers en tariefontwikkeling. Aan de ene kant dienen er voldoende financiële buffers te zijn om de toekomstige investeringen (vervanging, uitbreiding) te kunnen realiseren. Aan de andere kant bestaat er in het AB en DB het streven om de waterschaps-/hoogheemraadschapslasten voor de burgers zo laag mogelijk te houden. Dit betekent onder andere het voorkomen van zogenaamd liggend ('dood') geld dat niet actief en per direct wordt ingezet.

De Programmabegroting is niet uitgewerkt per project maar bevat totalen, in een overzicht met tabellen. Uitzondering zijn grote projecten die apart worden genoemd. In de meeste gevallen gaat het om verzamelbedragen. De programmabegroting is dus geen vaststelling van afzonderlijke projecten en verschaft daarmee geen mogelijkheden voor expliciete (her)prioritering tussen projecten. De specificering vindt plaats in separate investeringsvoorstellen. Die aan het AB worden voorgelegd

2.4.2 Kaderstellende rol

Het AB heeft naast het Waterbeheerprogramma en de MIP en MJP inhoudelijke beleidskaders vastgesteld, zoals de nota's Waterveiligheid, Watersystemen, Afvalwaterketen, die alle (mede) betrekking hebben op investeringen. Er is wel een (technisch) Handboek Investeren, maar een expliciet overkoepelend bestuurlijk investeringskader is er (nog) niet. Uit het interview met AB-leden van de commissie AZM blijkt dat het voor de leden niet duidelijk is op welke wijze de vastgestelde nota's en andere kaders doorwerken in concrete investeringsprojecten.

Het AB stelt de beleidskaders vast, zoals het Waterbeheerprogramma, de Nota Afvalwaterketen en programmabegrotingen. Via die route vervult het zijn kaderstellende rol. Toch is de doorwerking van deze kaders in concrete investeringsvoorstellen vaak beperkt zichtbaar. Dit heeft zoals eerder aangegeven mogelijk mede te maken met de specificiteit van de kaders. Daarnaast wordt in kredietvoorstellen niet expliciet aangegeven op welke wijze beleidsdoelen doorwerken in een project. Het dictum van het AB besluit is zeer beperkt: toekenning van het krediet. Het AB krijgt alleen het voorkeursalternatief voorgelegd. Er wordt geen informatie verschaft om afwegingen te maken.

Nota Afvalwaterketen als voorbeeld

Een voorbeeld van een beleidsnota waarin investeringen in het vooruitzicht werden gesteld is de Nota Afvalwaterketen. De nota schetst een perspectief tot 2050 en benoemt de mogelijke investeringen die daarbij in de verschillende installaties nodig zijn: ter vervanging van capaciteit, uitbreiding van capaciteit en verbetering van prestaties – onder meer op het vlak van reiniging, energie, milieu en duurzaamheid. Vanuit het AB is zorg geuit over de financiële consequenties. Die zijn voor de planperiode in beeld gebracht met een marge van € 0,5 á 0,6 mld. tot 1 mld.

Er zijn goede redenen om voor de periode tot 2050 met een dergelijke marge te werken zoals diverse onbekendheden in omgevingsfactoren, beleidsontwikkeling, technologische ontwikkeling en kostendragers en onzekerheden daarbij, maar voor het AB blijft onduidelijk wat men vaststelt, welk kader men meegeeft door de nota vast te stellen. Ook hier gold het dictum voor het besluit *"de nota afvalwaterketen vast te stellen en deze iedere vijf jaar te actualiseren."*⁴¹ De periodieke actualisatie geeft het AB dan de mogelijkheid om periodiek bij te sturen aan de hand van de dan geleverde actuele informatie over ontwikkelingen.

⁴¹ HHSK, Voorstel dijkgraaf en hoogheemraden van Schieland en de Krimpenerwaard van 21 mei 2024, 2024.05751. Besluit van de verenigde vergadering op 26 juni 2024.

Uit interviews in het kader van dit rekenkameronderzoek bleek dat men bij het AB zich afvroeg of men voldoende grip had op de koers van investeringen in de afvalwaterketen. Kennelijk was er sprake van spraakverwarring over een term als 'uitvoering' die in de nota is opgenomen, waardoor het beeld kon ontstaan dat besluiten over zowel de investeringen als de koers al genomen zijn. Dit beeld was onterecht; de nota heeft beoogd een veel meer verkennend karakter van ontwikkelingen te geven tot 2050.⁴²

Dat misverstand is rechtgezet, intern geëvalueerd en hier kan van worden geleerd. Onder andere dat het AB in dit soort zaken begeleid en bestuurlijk geadviseerd moet worden. De vervolgstap op de nota is een uitvoeringsagenda die wordt opgesteld en voorgelegd aan het AB. Daarmee wordt het AB in staat gesteld zijn kaderstellende rol te vervullen.

2.4.3 Controlerende rol

De formele controlefunctie van het AB wordt ondersteund door de Planning & Control (P&C) cyclus met de programmabegroting, bestuursrapportages, en overige jaarstukken. In het Delegatiebesluit is vastgelegd dat het DB ten minste halfjaarlijks rapporteert over de uitoefening van gedelegeerde bevoegdheden. De Waterschapsverordening verplicht het DB daarnaast om bij systeemactiviteiten, zoals lozingen of grondwateronttrekkingen, vooraf gegevens en bescheiden te doen aanleveren aan het DB als bevoegd gezag en wijzigingen tijdig bij het DB te laten melden. Deze informatieplicht ondersteunt de inhoudelijk controlerende taak van het AB indirect, mits deze informatie structureel wordt geduid en gedeeld met het AB.

In de praktijk worden investeringen verwerkt in P&C-documenten en periodieke rapportages. Daarbij blijkt dat de informatievoorziening aan het AB door leden van het AB in sommige gevallen als technisch of te gedetailleerd wordt ervaren en te weinig bestuurlijk van aard is. Dit bemoeilijkt in de beleving van AB-leden het volgen van de rode draad en daarmee controle en strategische sturing. Er is behoefte aan meer duiding, context en evaluatie van behaalde resultaten, bijvoorbeeld via een dashboard of samenvattende toelichting. Hiervoor zijn initiatieven gestart binnen de organisatie van HHSK.

AB-leden ervaren dat in verschillende rapportages sprake is van te algemene informatie of juist een overvloed aan detailinformatie zonder voldoende duiding of strategische context. Wij constateren dat de kleurcodes in voortgangsrapportages over projecten (groen, oranje, rood) weliswaar een indicatie geven van de status, maar bevatten in veel gevallen geen toelichting op oorzaken, gevolgen en leerpunten. De risicomatrix, gepresenteerd in bijlage 6, wordt gebruikt binnen afdelingen, maar wordt niet structureel toegelicht in besluitvormingsstukken daar deze is bedoeld voor ambtelijke beeld- en oordeelsvorming.

2.4.4 Vertegenwoordigende rol

De volksvertegenwoordigende functie komt bij de investeringen van HHSK vooral tot uiting bij projecten met directe maatschappelijke impact, zoals het project KIJK. AB-leden brengen daar zorgen van burgers in, bijvoorbeeld over schadeafhandeling en bereikbaarheid. Deze zijn direct aan HHSK of in het kader van de participatie rond projecten ingebracht. AB leden hebben verwoord dat zij deze rol willen versterken. Daarbij wordt gedacht aan bijvoorbeeld het inbrengen van maatschappelijke signalen door het AB in beleidsvorming en bij investeringsafwegingen en -besluiten.

⁴² HHSK, Nota afvalwaterketen, juni 2024. De onderzoekers is overigens uit bestudering van de nota niet duidelijk geworden hoe de term 'uitvoering' zoals die in de nota wordt gebruikt tot misverstand zou kunnen leiden over de status van de nota.

Hiervoor dient het AB te worden voorzien van voldoende informatie over (mogelijke) maatschappelijke impact van investeringen en de uitkomsten van participatietrajecten. Geconstateerd wordt dat de informatiepositie van AB-leden over projecten en de vraagstukken die daarbij spelen niet gelijk is.

2.4.5 Reflectie op deelvragen

Het AB beschikt formeel over de juiste bevoegdheden om zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol te vervullen, maar ervaart in de praktijk onvoldoende ruimte en ondersteuning om deze effectief uit te oefenen. De kaderstellende rol wordt ingevuld via het vaststellen van beleidsnota's en programmabegrotingen, maar de doorwerking in investeringsvoorstellen is vaak impliciet. Het ontbreken van scenario's, keuzemogelijkheden en expliciete koppelingen met beleidsdoelen beperkt de invloed van het AB op de koers van projecten.

De controlerende rol wordt ambtelijk ondersteund via de P&C-cyclus, maar rapportages zijn vaak technisch en fragmentarisch. Er is behoefte aan meer bestuurlijke duiding, context en scenario's om strategisch te kunnen sturen. De vertegenwoordigende rol komt vooral tot uiting bij projecten met directe maatschappelijke impact, zoals KIJK. Toch lijkt de informatiepositie van AB-leden niet altijd helemaal gelijk, wat de representativiteit onder druk zet. De representatieve functie komt verder beperkt naar voren in het onderzoek. De deelvraag is deels positief te beantwoorden. De formele rollen worden ingevuld, maar versterking is mogelijk, bijvoorbeeld door middel van bestuurlijke informatievoorziening, advisering, inzicht in beleidsdoorwerking en het expliciet bieden van besluitvormingsruimte.

2.5 Instrumenten investeringsbeleid

De basis voor deze paragraaf is de onderzoeksvraag:

- *Hoe/wanneer wordt de risicomatrix toegepast op de drie beleidsterreinen? Zijn er nog andere instrumenten?*

Binnen HHSK worden ambtelijke risicomanagement- en planningsinstrumenten zoals de risicomatrix in toenemende mate toegepast, maar de mate van toepassing van de systematiek en integratie in besluitvormingsdocumenten verschilt per taak.

2.5.1 Risicomatrix

De risicomatrix wordt binnen HHSK als onderdeel van assetmanagement toegepast op alle drie de kerntaken. De mate van toepassing, borging en bestuurlijke zichtbaarheid verschilt echter per taakveld. Hoewel het doel van de matrix is om risico's te objectiveren en te ondersteunen bij het prioriteren van investeringen, blijkt uit de casus Gemaal Hitland dat de matrix in haar huidige vorm onvoldoende functioneert als instrument voor bestuurlijke risicobeheersing.

De risicobeoordelingsmatrix is primair een ambtelijk instrument, waarvan ook de te beoordelen onderwerpen ambtelijk zijn vastgesteld. In de risicobeoordelingsmatrix worden gekeken naar de onderwerpen Veiligheid, Imago, Milieu, (voldoen aan) wet- en regelgeving en beleid van HHSK en onverwachte kosten. In lijn met de definitie van risico als de kans op een effect wordt in de matrix enerzijds de kans van voordoen van een gebeurtenis gescoord en anderzijds het effect van deze gebeurtenis, het product van deze twee bepaalt het risico. De

risico's worden met kleur in beeld gebracht: hoog risico, middelmatig risico of beheersbaar risico.⁴³

De inschatting van risico's is fase afhankelijk. Hoe verder in het voorbereidingsproces, hoe nauwkeuriger de risico's kunnen worden in geschat. Mede hierdoor ontbreekt in vroegere fases een verfijnde inschatting van financiële risico's in relatie tot projectcomplexiteit. De projectcomplexiteit is dan immers nog niet geheel duidelijk en kan, zoals bij de vervanging van gemaal Hitland, ten gevolge van voortschrijdend inzicht groter blijken dan aanvankelijk aangenomen en gescoord in de matrix. De matrix bevat hiervoor een categorie "onverwachte kosten" maar een verwachting schetsten van onverwachte kosten is, logischerwijs, inherent complex. De matrix voorziet blijkens de gesprekken in het onderzoek niet in een betekenisvolle inschatting van financiële risico's en aansluiting bij multicriteria-analyse (MCA) en lifecyclekosten-analyse (LCK) ontbreekt.

Hoewel het doel van de matrix is om risico's te objectiveren en te ondersteunen bij het prioriteren van investeringen de risicomatrix kan worden beargumenteerd dat deze in haar huidige vorm onvoldoende bestuurlijke risicobeheersing verschaft. De matrix had bij gemaal Hitland het AB mogelijk wel kunnen helpen bij vroegtijdige signalering van onzekerheden, mits deze structureel en zichtbaar was toegepast in besluitvormingsdocumenten. Daar staat tegenover dat zeker een deel van de kostenstijgingen, zoals marktontwikkelingen en onbekende grondsituaties niet zonder meer door de matrix zijn ondervangen. Dit type ontwikkelingen is immers niet goed te voorspellen. Zonder duiding en context had een score zelfs misleidend kunnen zijn door de suggestie te wekken dat er een zeer lage kans was op kostenoverschrijding op basis van dan geldende inzichten. Zo een inschatting zou hebben bijdragen aan grotere bestuurlijke verrassing. Bovendien biedt de matrix geen handelingsperspectief: het benoemen van een risico leidt niet automatisch tot een strategie om ermee om te gaan. Dit onderstreept een risico op schijnzekerheid en daarmee tot minder effectief risicomanagement zoals ook benoemd in het bestuurlijk onderzoek risicomanagement.⁴⁴

De matrix is in haar huidige vorm en toepassing onvoldoende geschikt om financiële risico's bij complexe investeringen zoals in de casus Gemaal Hitland effectief te ondervangen of het afwegen van financiële risico's van investeringen inzichtelijk te maken. Het is daarbij zeer de vraag of het instrument het inschatten van dergelijke risico's ook voldoende vermag. Voor een betekenisvolle toepassing is uitbreiding wellicht wenselijk en koppeling wellicht mogelijk met financiële afwegingsinstrumenten zoals MCA- en LCC-analyses, en structurele integratie in besluitvormingsdocumenten ten behoeve van het AB.

2.5.2 Draagvlak voor risicomanagement

In het onderzoek naar het risicomanagement in HHSK wordt gesignaleerd dat er in de organisatie draagvlak is voor risicomanagement. In de aanbevelingen wordt nadrukkelijk gesteld dat voor risicomanagement niet alleen naar de mogelijke inzet van instrumenten en ('tools') en eventuele software moet worden gekeken maar ook naar de (formele) structuur en (informele) communicatie-cultuur van de organisatie, alsmede de motivatie en competenties van leidinggevend en medewerkers. Die zijn doorslaggevend zijn voor een routinematige, effectieve en efficiënte uitvoering van risicomanagement.⁴⁵

⁴³ HHSK, Risicobeoordelingsmatrix HHSK, versie 2.0.

⁴⁴ Bureau VSRM, Bestuurlijk onderzoek risicomanagement. Quick Scan Rapportage. januari 2025.

⁴⁵ Bureau VSRM, Bestuurlijk onderzoek risicomanagement. Quick Scan Rapportage. januari 2025.

In het kader van de vraagstelling van dit rekenkameronderzoek kan dit ook worden doorgetrokken naar het bestuur van de organisatie. Ook bestuurders (DB-leden en AB-leden) zouden een rol kunnen krijgen bij het risicomanagement van HHSK. Het gaat ook om de cultuur bij bestuurders en hun motivatie en competenties inzake risicomanagement. De investeringsvoorstellen bevatten standaard een risicoparagraaf. Wat daarin precies moet worden opgenomen is nu nog in ontwikkeling, blijkt uit de interviews met leidinggevendenden.

2.5.3 Assetmanagement

Voor alle kerntaken (ook wegbeheer) van HHSK is assetmanagement ingevoerd en er is een programmamanager assetmanagement aangesteld. De werkwijze assetmanagement wordt organisatie-breed in de afdelingen toegepast. Accent ligt op de drie vakafdelingen van de kerntaken van HHSK. Hoewel werkprocessen uniform worden vastgelegd, verschilt de uitvoering per afdeling, mede afhankelijk van de assetgroepen. Binnen HHSK wordt informatiemanagement op het gebied van assetmanagement ondersteund door onderhoudsbeheersystemen (OBS-en) die per vakafdeling verschillen.

De afdelingen Afvalwaterketen en Watersystemen maken gebruik van het pakket Ultimo, terwijl Waterkeringen en Wegen werken met Obsurv. Dit verschil hangt samen met het type objecten dat beheerd wordt: lijnobjecten zoals dijken en wegen lenen zich beter voor Obsurv. De technische verschillen vragen om maatwerk in de inrichting van het informatiesysteem, maar vormen ook een uitdaging voor de uniformering van dataverzameling en -analyse.

Binnen HHSK wordt bij investeringsbeslissingen in toenemende mate gebruik gemaakt van gestructureerde afwegingskaders. Het streven is om investeringsvoorstellen te onderbouwen met een assetmanagementafweging waarin varianten worden vergeleken op basis van onder meer prestaties, risico's en kosten. Daarbij wordt gebruikgemaakt van methoden zoals MCA en LCK. In de voorbereiding van voorstellen worden bij grote investeringen scenario's uitgewerkt, gescoord en vergeleken op basis van beleidsmatige en technische criteria. Daarbij worden onder andere kwaliteitsscores, levensduurverwachtingen en onderhoudskosten meegenomen.

2.5.4 Portfoliomanagement

Zoals als eerder gemeld wordt binnen de organisatie portfoliomanagement toegepast, maar nog op beperkte schaal en voornamelijk gericht op de werklast in relatie tot de beschikbare capaciteit. In 2025 heeft de organisatie initiatief genomen voor een organisatie-brede implementatie van portfoliomanagement. Dit richt zich op het beheren en onderling afstemmen van projecten, programma's en andere initiatieven, opdat deze bijdragen aan de strategisch gestelde beleidsdoelen van HHSK. Elementen van portfoliomanagement die invloed op de investeringspraktijk zijn beleidsrealisatie, (her)prioritering, afstemming, toedeling van de beschikbare middelen, monitoring en eventueel bijsturing en risicobeheer.

2.5.5 Dashboards

In interviews voor dit onderzoek zijn suggesties gedaan voor de opzet van dashboards waarin DB- en AB-leden inzicht kan worden gegeven in informatie over de verschillende stadia waarin investeringstrajecten of projecten lopen. Er zijn al voortgangsrapportages voor projecten waarin met kleurcodes wordt gewerkt. Aandachtspunt is het informatiegehalte van een dashboard: geven de data alleen de stand van zaken of ook informatie over factoren die daarop van invloed zijn.

2.5.6 Reflectie op deelvraag

HHSK beschikt over diverse ambtelijke instrumenten voor investeringsbeleid, waaronder de risicomatrix, assetmanagement, portfoliomanagement en dashboards. Deze instrumenten zijn veelbelovend, maar de toepassing is versnipperd en mist bestuurlijke verankering.

De risicomatrix wordt toegepast binnen het assetmanagement, maar is primair een ambtelijk instrument en niet vastgesteld door het AB. De matrix biedt slechts een grove inschatting van risico's en mist verfijning voor financiële afwegingen. In de casus Gemaal Hitland bleek de matrix onvoldoende effectief om kostenstijgingen te voorspellen of bestuurlijk te duiden. Zonder context en handelingsperspectief kan de matrix zelfs bijdragen aan bestuurlijke verrassing.

Assetmanagement is breder ingevoerd en wordt ondersteund door OBS-en en afwegingskaders zoals MCA en LCC. Toch verschilt de toepassing per afdeling en is uniformering van dataverzameling en analyse nog in ontwikkeling. Portfoliomanagement richt zich vooral op capaciteitsverdeling en werklast, en dashboards bieden visueel inzicht, maar zijn te beperkt in strategische duiding en beleidsdoorwerking. Risicomanagement- en planningsinstrumenten worden ten dele systematisch ingezet en zijn slechts beperkt zichtbaar in besluitvormingsdocumenten.

De deelvraag is daarmee deels positief te beantwoorden. De instrumenten zijn aanwezig en worden toegepast op de drie beleidsterreinen. De toepassing vraagt nog om betere integratie, bestuurlijke zichtbaarheid en functionele uitbreiding, met name op het vlak van (financiële) risico's en beleidsmatige koppeling.

3 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de uitgevoerde analyse brengt dit hoofdstuk de belangrijkste conclusies en aanbevelingen in beeld. Deze zijn erop gericht inzicht te bieden in mogelijke verbeteringen van besluitvormingsprocessen rond investeringsplannen en de invulling van de besluitvormingsruimte van het AB over de investeringsstrategie en over projecten.

Een beschouwing met analytische duiding van de bevindingen, is ten behoeve van een bondige leesbare rapportage ondergebracht in bijlage 8. Er zijn daarnaast ter ondersteuning van analyse, conclusies en bevindingen in bijlage 9 tot en met 12 separate reflecties opgenomen op respectievelijk de veranderende rol van het AB bij investeringskredieten, de complexe context van een veranderend HHSK, de mogelijke rol van scenario's binnen HHSK, en de evolutie van de taak van het hoogheemraadschap en de politiek.

3.1 Conclusies

Naar aanleiding van de bevindingen trekt de Rekenkamer de volgende zes conclusies.

1. Ontwikkeling investeringspraktijk verloopt grotendeels in lijn met aanbevelingen RKC-onderzoek 2017 maar kan nog verder worden doorontwikkeld

HHSK heeft aantoonbare stappen gezet op basis van de aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek van 2017. Er zijn geen monitoringsrapporten aangetroffen, maar in de praktijk heeft de organisatie van HHSK zich de afgelopen jaren ontwikkeld in lijn met de aanbevelingen. Er zijn planningsmethoden geïntroduceerd en er zijn nieuwe functies gekomen of functies aangepast met het oog op verbetering van de interne samenwerking en professionalisering van de organisatie. Daarop is ook het personeelsbeleid aangepast. De organisatie geeft aan dat de huidige krappe arbeidsmarkt de mogelijkheden op dit moment echter nog beperkt voor een strategisch personeelsbeleid dat in alle behoeften op het vlak van personeelsontwikkeling voorziet.

Tegelijkertijd zijn enkele essentiële aanbevelingen nog niet volledig doorgevoerd: (1) Een integraal investeringskader ontbreekt, elke kerntaak kent zijn eigen kader; (2) structurele kennisdeling/documentatie van aannames en varianten is nog niet uniform, en scenario's ontbreken vaak in bestuursrapportages en voorstellen; (3) SPP is in de praktijk aanwezig maar niet geformaliseerd of geborgd en de externe afhankelijkheid en kwetsbaarheid van kritieke rollen blijven substantieel; en (4) de rapportage sluit niet altijd consistent aan op de motivering achter kredietbesluiten met alternatieven, beleidskoppeling en bandbreedtes.

2. HHSK heeft nog geen integraal investeringsbeleid

Er is geen integraal investeringsbeleid voor HHSK dat taakveld-overstijgend richting geeft aan afwegingen bij investeringen op korte, middellange en lange termijn, buiten de afzonderlijke kaders per kerntaak en de jaarlijkse P&C-cyclus. Elk taakveld hanteert een eigen benadering. Het investeringsbeleid en de termijnen die daaraan zijn gekoppeld verschillen voor de drie kerntaken. Er wordt niet taakveld overstijgend geprioriteerd. Binnen de kerntaken leiden veranderende omstandigheden veelal tot aanpassing van het tijdspad binnen de projecten. Naast externe omstandigheden zijn ook capaciteitsvraagstukken een oorzaak.

Voor de afvalwaterketen is er investeringsperspectief tot 2050, dat periodiek, per 5 jaar, nader wordt ingevuld en geconcretiseerd. Voor watersystemen vindt de investeringsplanning vooral

zijn basis in inspecties en monitoring; de investeringen zijn vooral op de korte en middellange termijn gericht. Voor de waterkeringen zijn inspecties en het landelijke HWBP, met een looptijd van 30 jaar, met name de basis voor investeringen.

De huidige werkwijze leidt soms tot fragmentatie. Het beperkt de helicopterview en daarmee ook de mogelijkheid tot verdieping van strategische beleidsafwegingen op bestuursniveau die cruciaal kunnen zijn, voor bijvoorbeeld het voldoen aan Europese richtlijnen. Door het ontbreken van een bestuurlijke afweging tussen de taakvelden, heeft het AB niet altijd volledig zicht op de relatieve urgentie, de dwarsverbanden tussen domeinen en projecten en op de maatschappelijke impact over de volle breedte van het hoogheemraadschap.

3. Eenduidig assetmanagement als basis voor investeringen

Assetmanagement is een centrale pijler geworden voor investeringsplanning binnen de drie kerntaken: waterveiligheid, watersystemen en afvalwaterketen. De toepassing verschilt per taakveld door de aard van de assets en beleidscontext. Verdere integratie is mogelijk door standaardisering en eenduidige borging van kwaliteit. Dit is al onderwerp van een lopend programma.

4. Het besluitvormingsproces is functioneel ingericht, de beleidsdoorwerking kan transparanter

Het besluitvormingsproces voor investeringsbeslissingen verloopt in de regel via drie stappen met aanvragen voor kredieten voor aanvang, ontwerp en uitvoering van investeringen. Met de vormgeving van de Kaderbrief als onderdeel van de planning- & control-cyclus heeft HHSK een instrument ontwikkeld dat de mogelijkheden biedt om jaarlijks inzicht te geven in de doorwerking van externe beleidskaders en het door het AB vastgestelde beleid in te nemen beslissingen en de optionele keuzes die aan het AB worden voorgelegd. De Kaderbrief biedt zeker in zijn meeste recente vorm potentieel om beleidsdoorwerking inzichtelijk te maken, maar dit potentieel wordt nog niet volledig benut. Voldoende concreetheid in formuleringen van ambities en acties in de grote beleidsnota's is ook een belangrijke basis voor het inzichtelijk maken van de doorwerking daarvan in investeringsbeleid en -beslissingen.

5. Gebruik van instrumenten is in ontwikkeling, maar versnipperd

Naast de risicomatrix worden diverse instrumenten ingezet zoals portfoliomanagement, projecttafels en (Power BI-)dashboards. De risicomatrix wordt gebruikt als onderdeel van het assetmanagement dat is ingevoerd en nog verder wordt ontwikkeld op de drie kerntaken. Daarnaast kent HHSK portfoliomanagement en projecttafels. Die laatste twee zijn vooral gericht op het in beeld brengen van de benodigde en beschikbare capaciteit voor de investeringsprojecten.

Binnen de ambtelijke organisatie zijn er meerdere initiatieven op het gebied van automatisering en data-gedreven werken. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van (Power BI-)dashboards en het automatiseren van onderdelen in de planning- & control-cyclus. Ook de Kaderbrief, die sinds 2024 wordt gebruikt en nog verder wordt ontwikkeld, is een instrument dat kan bijdragen aan versterking van planmatig voorbereiden, adviseren en beslissen over investeringen en de keuzes (scenario's) die daarbij zijn te maken.

Deze inzet van meerdere instrumenten is veelbelovend, maar mist nog helderheid en scherpte. Het beeld van nut, noodzaak, samenhang en de integrale toepassingen van deze instrumenten is (nog) niet geheel duidelijk voor zowel (ambtelijke) gebruikers als bestuurders.

6. Rolverduidelijking en –versterking van het AB is wenselijk

Het AB vervult een centrale rol in de kaderstelling, controle en democratische vertegenwoordiging van inwoners en bedrijven binnen het hoogheemraadschap. Uit de bevindingen en analyse blijkt dat deze centrale rol in de praktijk nog niet over de hele breedte optimaal wordt gefaciliteerd.

Het AB is in de eerste plaats gebaat bij een meer systematische ondersteuning vanuit het DB en de ambtelijke organisatie, met als doel dat het zijn rol in het investeringsproces volwaardig en effectief kan vervullen. De informatievoorziening en advisering aan het AB over investeringsprojecten is veelal beperkt tot meerjarenramingen in de programmabegroting, waardoor het lastig is om investeringsbesluiten in breder strategisch perspectief te plaatsen. Daarnaast is in besluitvormingsdocumenten niet altijd voldoende zichtbaar welke (bestuurlijke en ambtelijke) afwegingen vooraf zijn gegaan aan voorstellen, en hoe deze zich verhouden tot eerder vastgesteld beleid en te verwachten ontwikkelen.

Van andere orde zijn de aanwijzingen dat er binnen het AB sprake is van verschillen in (ervaren) informatiepositie. Dit kan doorwerken in de bestuurlijke verhoudingen en kan leiden tot ongelijkheid in kennis en invloed tussen leden en fracties, en daarmee tot een minder doorwrochte besluitvorming.

Tot slot bestaat er hier en daar bij AB-leden meer fundamentele onduidelijkheid over de rol, taken en verantwoordelijkheden van het AB. Mogelijk speelt hierbij een rol dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het AB en DB in zijn algemeenheid de afgelopen jaren zwaarder zijn geworden door wetgeving die voorziet in de maatschappelijke behoefte aan sneller en adequater beslissen. Dit leidt binnen een hoogheemraadschap tot de noodzaak van meer informatie en verantwoording door het DB aan de AB-leden. Verheldering van rollen en eenduidigheid van rolopvatting binnen het AB biedt, zeker in combinatie met een structurele informatie/verantwoordingsstroom aan het AB, kansen om de bestuurlijke (start)positie van het AB te versterken.

3.2 Aanbevelingen aan AB en DB

Ter verdere verbetering van de strategische advisering en onderbouwing van investeringsbeslissingen en daarmee van het gebruik van de beslisruimte door het AB doet de Rekenkamer de volgende vijf aanbevelingen.

1. Ontwikkel de structurele informatievoorziening aan het AB verder

Ontwikkel een gestructureerde en periodieke informatievoorziening over komende investeringen en lopende investeringsprojecten op korte, middellange en lange termijn, aanvullend op de meerjarenramingen in de programmabegroting. Deze informatie moet het AB in staat stellen om strategische keuzes te maken en deze aan beleidsdoelen te toetsen en te evalueren. Organiseer ook structureel bijeenkomsten waarin AB-leden actief worden geïnformeerd en betrokken bij het verloop van investeringsprojecten. Deze bijeenkomsten kunnen ook dienen als platform voor bestuurlijke reflectie en afweging.

2. Behoud de bestaande besluitvormingsstructuur voor kredietvoorstellen en versterk de integraliteit en de transparantie van de beleidsdoorwerking waardoor ook taakveld-overschrijdende bestuurlijke afwegingen mogelijk worden

Binnen het traject voor investeringsvoorstellen kan sterker onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds besluiten die voortkomen uit het vakgebied of vastgesteld beleid en stand van kennis en techniek en anderzijds keuzes die aan het AB kunnen worden voorgelegd, zoals bij de afweging tussen duurzaamheid, fysieke vormgeving en kosten. Hiervoor is het van belang in voorstellen voor aanvangs-, ontwerp- en uitvoeringskredieten expliciet te maken welke bestuurlijke afwegingen en keuzes al zijn gemaakt en welke kunnen worden gemaakt.

Ook de transparantie over de toepassing van uitgangspunten en voortgang van de beleidsdoelen, zoals vastgelegd in de grote beleidsnota's, kan worden vergroot door het AB hier regelmatig over te informeren. Formuleer in de grote beleidsnota's de kaders, ambities en acties concreet en opgabegericht en rapporteer over de voortgang. In de besluitvormingsdocumenten voor specifieke investeringen kan dan consequent worden verwezen naar deze uitgangspunten en doelen, met een explicitering van de doorwerking.

Maak tot slot in voorstellen voor aanvangs-, ontwerp- en uitvoeringskredieten expliciet welke bestuurlijke afwegingen en keuzes al zijn gemaakt en welke nog kunnen worden gemaakt en hoe deze zich verhouden tot vastgesteld beleid en nieuwe ontwikkelingen, bij voorkeur door het werken met scenario's. Dit vergroot de bestuurlijke bruikbaarheid van de voorliggende voorstellen.

3. Onderscheid vakinhoudelijke en bestuurlijke keuzes binnen kredietvoorstellen

Breng in het voorbereidingstraject helder onderscheid aan tussen (technische) vakinhoudelijke keuzes en bestuurlijke afwegingen en verwerk deze in de kredietvoorstellen. Vermeld daarbij waar relevant ter informatie ook de resultaten van de toegepaste risicomatrix en/of andere instrumenten. Dit stelt het AB in staat om gericht invloed uit te oefenen op maatschappelijke en politiek-bestuurlijke dimensies van investeringen.

4. Overweeg uitbreiding van het dictum van AB-besluiten

Breid het dictum van AB-besluiten over investeringen uit met inhoudelijke richtingen die het AB meegeeft aan investeringsprojecten, zodat niet alleen het kredietbedrag wordt vastgesteld, maar ook de inhoudelijke koers van het project. Het dictum moet duidelijk maken welk bedrag beschikbaar is en welke inhoudelijke keuzes daarmee worden meegegeven aan projecten.

5. Informatie en interne gedachtewisseling over rollen en taken binnen huidig bestuur en uitbreiding van introductiemiddelen en informatie voor nieuw waterschapsbestuur

Deel binnen het AB beelden en ideeën over de invulling van de verschillende rollen van het AB met elkaar, ruim hier tijd voor in. Verstrek vanuit de organisatie na verkiezingen aan het nieuwe bestuur duidelijke en toegankelijke informatie over rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dit kan via bijeenkomsten, trainingen, workshops en schriftelijke middelen die als naslagwerk kunnen dienen. Refereer aan deze informatie in concrete adviezen en voorstellen. Stimuleer in het DB en de ambtelijke organisatie de verdere verdieping van vaardigheden op het gebied van bestuurlijke ondersteuning en advisering.

Reactie van het college van Dijkgraaf en Heemraden

Bestuurlijk hoor en wederhoor

Reactie college op rapportage rekenkameronderzoek 'Investerings' (K+V, 2025)

Inleiding:

Het college is de rekenkamer en het onderzoeksbureau erkentelijk voor het zorgvuldige en inzichtelijke rapport. Het college herkent de conclusies in de rapportage en waardeert dat de onderzoekers aandacht hebben besteed aan de huidige inspanningen met betrekking tot het verbeteren van de besluitvorming rondom de investeringen. Het college stelt het op prijs dat deze op waarde worden geschat. Het college kan zich vinden in de lijn van de aanbevelingen en zal deze door de organisatie laten implementeren voor zover mogelijk.

Reactie op de conclusies en aanbevelingen voor het dagelijks en algemeen bestuur:

In de rapportage wordt aangegeven dat het van belang is dat het algemeen bestuur aangeeft welke informatiebehoefte men heeft en wat nog gemist wordt in de huidige informatie. De onderzoekers geven aan dat hier verschillende inzichten over zijn binnen het algemeen bestuur. De discussie over de informatiebehoefte kan gevoerd worden in de commissie algemene zaken en middelen bij de bespreking van de rapportage van het rekenkameronderzoek.

- Zodra het algemeen bestuur de informatiebehoefte verduidelijkt heeft kan de ambtelijke organisatie onderzoeken hoe de gewenste aanpassingen in de bestuurlijke producten doorgevoerd kunnen worden.

In het rapport wordt geadviseerd om het dictum van besluiten van het algemeen bestuur over investeringen uit te breiden met inhoudelijke richtingen die het algemeen bestuur meegeeft aan investeringsprojecten, zodat niet alleen het kredietbedrag wordt vastgesteld, maar ook de inhoudelijke koers van het project. Het dictum moet duidelijk maken welk bedrag beschikbaar is en welke inhoudelijke keuzes daarmee worden meegegeven aan het project of de projecten die onderdeel vormen van het kredietvoorstel.

- Het college stelt voor deze aanbeveling waar mogelijk toe te passen op nieuwe kredietvoorstellen.

Reactie op de conclusies en aanbevelingen voor de ambtelijke organisatie:

In het rapport wordt ingegaan op de initiatieven die al lopen binnen het hoogheemraadschap. Een voorbeeld hiervan is het programma assetmanagement. Hierin werkt het hoogheemraadschap systematisch aan een optimale balans tussen prestaties, risico's en kosten over de gehele levensduurcyclus van de assets. In de uitvoeringskredieten is een assetmanagementparagraaf opgenomen. Hieraan ligt een afwegingskader ten grondslag waarmee afwegingen tussen varianten gemaakt worden en een voorkeursvariant wordt onderbouwd. Het kader voor het assetmanagement is

opgenomen in het strategisch assetmanagement plan. Dit plan wordt bestuurlijk vastgesteld.

- Het afwegingskader voor assetmanagement wordt nu niet als onderbouwing van het kredietvoorstel aan het algemeen bestuur voorgelegd. Mocht dit aansluiten op de informatiebehoefte van het algemeen bestuur kan daar voor gekozen worden. Het afwegingskader wordt in 2026 geëvalueerd

In aanvulling op het programma assetmanagement en in lijn met de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek zal de komende jaren door het DB en de ambtelijke organisatie gewerkt worden aan het verder integreren en verstevigen van de informatievoorziening richting het algemeen bestuur door middel van de planning-en-controlproducten, kredietvoorstellen en beleidsnotities.

- Waar mogelijk zal in kredietvoorstellen meer expliciet worden gemaakt welke bestuurlijke afwegingen en keuzes al zijn gemaakt en welke nog kunnen worden gemaakt.
- In de planning-en-controlproducten zal gewerkt worden aan meer transparantie over de toepassing van uitgangspunten en voortgang van de beleidsdoelen, zoals vastgelegd in de grote beleidsnota's.
- Ook zullen in nieuwe nota's die aan het algemeen bestuur worden voorgelegd de kaders, ambities en acties waar mogelijk meer concreet en opgavegericht worden opgesteld zodat hier over gerapporteerd kan worden in de planning-en-controlproducten.

Bijlage 1: Normenkader

Deze bijlage bevat het normenkader voor het rekenkameronderzoek naar de investeringsstrategie van Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard. Deze versie is aangepast naar aanleiding van overleg tussen de Rekenkamer en KplusV op 21-05-2025 en opgemaakt op 21-05-2025. Bijlagetabel 1.1 geeft het normenkader weer.

De normen beschrijven een ideaaltypische situatie waaraan de praktijk getoetst kan worden. Niet voldoen aan de norm is daarmee niet direct een teken dat er iets mis is. Het geeft in den beginne slechts aan dat er sprake is van een afwijking van de ideaaltypische situatie. In de analyse zal hier op worden gereflecteerd.

Hoofdvraag

Hoe krijgt het algemeen bestuur van HHSK inzicht en besluitvormingsruimte in de afwegingen die gemaakt worden met betrekking tot de planning van investeringen binnen het hoogheemraadschap/waterschap?

Deelvragen

- Wat is de stand van zaken v.w.b. de aanbevelingen van het RKC onderzoek 2017?
- Wat is de huidige aanpak wat betreft investeringen en planning binnen de drie kerntaken van HHSK?
- Hoe ziet het investeringsbeleid op de korte, middellange en lange termijn eruit?
- Hoe worden initieel investeringen geprioriteerd en hoe bij veranderende omstandigheden?
- Hoe kan het algemeen bestuur zijn taken met betrekking kaderstelling, controle en vertegenwoordigende rol uitvoeren?
- Welk besluitvormingsproces leidt van de uitgangspunten in de vastgestelde grote beleidsnota's naar de keuze voor concrete investeringen?
- Is dat besluitvormingsproces helder uitgelijnd/vastgelegd/inzichtelijk voor eenieder en verloopt het op alle beleidsterreinen gelijk?
- Hoe/wanneer wordt de risicomatrix toegepast op de drie beleidsterreinen? Zijn er nog andere instrumenten?

Bijlagetabel 1.1 Normenkader

Deelvraag	Normen	Bevindingen
Wat is de stand van zaken voor wat betreft de vier aanbevelingen van het RKC onderzoek 2017? - Een meer integrale en planmatige aanpak voor het opstellen van het investeringsvolume - Meerdere medewerkers met vakinhoudelijke kennis te betrekken bij het opstellen van de uitgavenpatronen - Strategische personeelsplanning scherper inzetten - Rapportage over investeringen laten aansluiten bij de motivering	De aanbevelingen uit het onderzoek van 2017 zijn aantoonbaar opgevolgd of anderszins verantwoord. Er is sprake van een integrale en planmatige aanpak voor het opstellen van het investeringsvolume. Meerdere medewerkers met vakinhoudelijke kennis worden betrokken bij het opstellen van de uitgavenpatronen en voorbereiding van een project. Strategische personeelsplanning wordt doeltreffend ingezet. De rol van opdrachtgever is duidelijk en gescheiden van afdelingshoofd. Assetmanagement wordt gehanteerd als uitgangspunt (i.p.v. ad hoc). Er is adequate systematiek en informatiehuishouding. Rapportage over investeringen sluit aan bij de motivering van investeringen.	Sinds 2017 zijn diverse aanpassingen in de werkwijzen en organisatie van HHSK doorgevoerd. Er zijn methoden ingevoerd zoals assetmanagement en portfoliomanagement die bijdragen aan een meer planmatige aanpak van investeringen. Grotere projecten worden geëvalueerd. Voor zover mogelijk worden vakinhoudelijke mensen van binnen HHSK maar ook specialisten van externe bureaus betrokken bij het opstellen van uitgavenpatronen. Medewerkers worden betrokken bij projectentafels. Interne samenwerking is geïntensiveerd. Kosten van uitvoering laten zich voorafgaan aan ontwerpfasen maar beperkt nauwkeurig bepalen. Er strategisch personeelsbeleid en er zijn praktijken die aansluiten bij strategische personeelsplanning. Maar de formalisering en borging zijn niet aangetroffen. De uitvoering wordt bemoeilijkt door een krappe arbeidsmarkt. Voor grotere projecten is afdelingshoofd opdrachtgever. Voor programma's is dat een van de directeuren. Assetmanagement is ingevoerd. Er is een programmamanager voor assetmanagement aangesteld. Op details verschillende invulling per vakafdeling, mede ingegeven door verschillen in soorten assets. In de bestuursrapportages en jaarverslagen wordt gerapporteerd en worden eventuele afwijkingen gemeld. Er wordt verder gewerkt aan het

		informatiegehalte voor bestuurders. Er is aandacht voor archivering en data-gedreven werken. Er wordt gewerkt met formats voor rapportages.
Wat is de huidige aanpak wat betreft investeringen en planning binnen de drie kerntaken van HHSK?	Voor elke kerntaak is er een investeringsplan met prioritering van projecten. De plannings- en prioriteringsmethodiek en rapportage is inzichtelijk, navolgbaar en consistent.	Investeringsplannen worden gebaseerd op assetmanagement, ook rekening houdend met beschikbare personele capaciteit voor planontwikkeling en uitvoering. Investeringsplannen en prioritering kennen verschillende bases per kerntaak: inspecties, levenscycli en –duur, technische afschrijvingen en nationaalprogramma HWBP. Voor het programma zuivering afvalwater wordt gewerkt met LTAP. Voor watersystemen is er twee mal per jaar een MIP. Voor waterveiligheid wordt de planning gebaseerd op inspecties en beheerplannen. In het meerjaren investeringsplan MIP en de programmabegroting wordt ingegaan op de noodzaak tot investeringen, en/of der basis voor een investeringstraject. Er wordt gewerkt aan de ontwikkeling van dashboards waar ook bestuurders de ontwikkeling van projecten kunnen volgen.
Hoe ziet het investeringsbeleid eruit op de korte, middellange en lange termijn?	Het investeringsbeleid is vastgelegd en bevat doelen voor de korte, middellange en lange termijn.	Er is geen overkoepelend investeringsbeleid van HHSK. Technische overwegingen en de bases (inspectie, nationaal programma, afschrijving/levensduur, veranderende wetgeving, ruimtelijke ontwikkelingen) zijn bepalend voor de typen assets. In de Kaderbrief 2026 wordt gewerkt met keuzes voor het AB en in de Nota Afvalwaterketen zijn scenario's voor de langere termijn opgenomen. Op die wijze het planmatig investeringsbeleid uitgebouwd.
Hoe worden initieel investeringen geprioriteerd en hoe bij veranderende omstandigheden?	Investeringsen worden gemotiveerd geprioriteerd. De motivatie en prioritering zijn vastgelegd in besluitvormingsdocumenten.	Veranderende omstandigheden buiten concrete projecten zijn klimaatontwikkelingen, ontwikkelingen in (inter-)nationaal beleid en regelgeving en ruimtelijke ontwikkelingen. In documenten zijn op projectniveau (zoals in kredietvoorstellen) prioriteiten en veranderingen gemotiveerd.

	Bij veranderende omstandigheden wordt de prioritering onderbouwd, en gedocumenteerd gewijzigd.	
Hoe kan het algemeen bestuur zijn taken met betrekking kaderstelling, controle en vertegenwoordigende rol uitvoeren?	De rol- en taakverdeling tussen AB, DB en ambtelijke organisatie is helder en vastgelegd. Kaderstelling: Het AB heeft kaders voor investeringsbeleid vastgesteld. Controle: De voortgang van investeringen is vastgelegd in P&C documenten en periodiek rapportages aan het AB. Vertegenwoordiging: Het AB betreft maatschappelijke belangen/belangen van burgers en bedrijven in discussies en besluiten over investeringen.	De rol- en taakverdeling tussen AB en DB volgen uit de Waterschapswet. De rolverdeling is gespecificeerd in het Algemeen Delegatiebesluit 2024. Het AB heeft verschillende kaders vastgesteld zoals het Waterbeheerprogramma, Programmabegrotingen en MJP's, Nota Watersystemen, Nota Afvalwaterketen, Nota afschrijvingsbeleid. Het AB stelt kredieten voor de projecten beschikbaar op grond van zijn budgetrecht. Daarbij zijn in beperkte mate kaders aan de orde. In bestuursrapportages, mededelingen en P&C-documenten wordt informatie vastgelegd over voortgang van projecten en afwijking van planning en voornemens. Het DB consulteert maatschappelijke organisaties en informeert daarover het AB. Maatschappelijke vraagstukken worden door fracties in het AB gebracht. Het AB heeft in bespreking van investeringen en de kosten ervan oog voor de consequenties voor de waterschapslasten voor burgers en bedrijven.
Welk besluitvormingsproces leidt van de uitgangspunten in de vastgestelde grote beleidsnota's naar de keuze voor concrete investeringen?	In het voorbereidings- en besluitvormingsproces komt de samenhang van investeringsbeslissingen met de uitgangspunten en beleidsdoelen in grote beleidsnota's terug. In aan het AB voorgelegde documenten over investeringsbeslissingen wordt duidelijk gemaakt hoe een investering zich verhoudt tot de uitgangspunten en doelen in grote beleidsnota's.	In kredietaanvragen wordt de context en de voorgeschiedenis van een project en een aanvraag geschetst. De specificatie van omgaan met beleid op het vlak van bijvoorbeeld energie en biodiversiteit of landbouwbelangen ontbreekt. De aspecten worden wel benoemd, maar niet gespecificeerd voor het AB. In de voorbereiding van investeringsprojecten spelen de aspecten op ambtelijk niveau in de organisatie van HHSK wel een rol. In de kredietaanvragen worden de onderwerpen benoemd, maar niet uitgewerkt. De informatie beperkt zich tot verwijzing op hoofdlijnen.

Is het besluitvormingsproces dat leidt van de uitgangspunten in de vastgestelde grote beleidsnota's naar de keuze voor concrete investeringen helder uitgelijnd/vastgelegd/inzichtelijk voor eenieder en verloopt het op alle beleidsterreinen gelijk?	Investeringsprocessen zijn vastgelegd en afgestemd op de drie relevante kerntaken van HHSK. De procesbeschrijvingen zijn helder, actueel en bekend bij het AB en de organisatie. Investeringsbeslissingen worden op alle verschillende beleidsterreinen op eenduidige wijze gefaseerd en gerapporteerd. Werkprocessen worden periodiek geëvalueerd op doelmatigheid, effectiviteit en naleving van vastgestelde afspraken.	Binnen de vakafdelingen is geborgd dat de inhoud van beleidsnota's doorwerken in voorstellen voor investeringen. De investeringsprocessen zijn per kerntaak functioneel ingericht. In de afvalwaterketen is sprake van een LTAP en wordt gewerkt met scenario's per zuiveringsgebied, gekoppeld aan beleidsdoelen zoals duurzaamheid en Europese richtlijnen. In de watersystemen wordt gewerkt met een jaarlijkse cyclus van het MIP, waarin prioritering en actualisatie plaatsvinden. Binnen waterkeringen en wegen is de besluitvorming sterk technisch gedreven en gebaseerd op inspectieresultaten en beheerplannen. In het AB is er geen duidelijk beeld van de beleidsprocessen. Ook wordt gezocht naar de rol die men heft in relatie tot concrete investeringsvoorstellen. Investeringsbeslissingen en de voorbereiding daarvan zijn verschillend voor de drie kerntaken (domeinen) van HHSK. Dit komt door de verschillen in typen assets en verschillen in de bases voor investeringsbeslissingen. De organisatie van HHSK is in ontwikkeling. De capaciteit is de afgelopen jaren toegenomen. Door onder meer de ontwikkeling van de Kaderbrief wordt andere informatie aangeleverd aan het AB en wordt ruimte gemaakt voor keuzes door het AB. Hoewel evaluaties van projecten plaatsvinden, is het onduidelijk in hoeverre de leerpunten structureel worden teruggekoppeld naar de organisatie. Binnen de afdeling IPP worden projecten standaard geëvalueerd.
Hoe/wanneer wordt de risicomatrix toegepast op de drie beleidsterreinen? Zijn er nog andere instrumenten?	Risicomanagement- en planningsinstrumenten zoals de risicomatrix worden systematisch ingezet en opgenomen in besluitvormingsdocumenten over investeringen.	Het risicomanagement is onderzocht door het DB en daar zijn aanbevelingen en aanpassingen voor werkprocessen uit voortgekomen. De risicomatrix wordt ingezet evenals portfoliomanagement.

Bijlage 2: Gebruikte documenten

Bijlagetabel 2.1 bevat een overzicht van de gebruikte documenten in het onderzoek.

Bijlagetabel 2.1. Overzicht van de gebruikte documenten

Algemeen delegatiebesluit 2024
Besluit uitvoeringskrediet gemaal Hitland (2022)
Bestuurlijk onderzoek risicomanagement (2025)
Bestuurlijke planning assetmanagement
Bestuursrapportage 2023 & 2024
Coalitieakkoord HHSK 2023-2027
D&H voorstel Risicobehoedingsmatrix 2.0
Handboek Investerings 2.0
Indicatoren Waterbeheerplan
Jaarstukken 2023 & 2024
Kaderbrief 2024-2027
Meerjarenbegroting 2025-2027
Meerjarenperspectief 2022-2025
Nota afschrijvingsbeleid 2023
Nota afvalwaterketen 2024
Nota watersystemen, 2018
Nota waterveiligheid 2018
Onderhoudsverordening 2024
VV-procesvoorstel vervolg Nota Afvalwaterketen (2025)
Programmabegroting 2024
Risicobehoedingsmatrix 2.0
RKC-onderzoek Onderzoek Meerjaren-investeringsplannen (2017)
Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie (2021)
VV-voorstel uitvoeringskrediet gemaal Hitland (2022)
VV-besluit vaststelling Nota Afvalwaterketen (2024)
VV-voorstel tussenkrediet realisatiefase KIJK (2024)
VV-voorstel kredietaanvraag realisatiefase KIJK (2024)

Waterbeheerplan 2022–2027 (online)
Waterschapsbesluit (2023, rijksoverheid)
Waterschapsverordening (2024)

Bijlage 3: Geïnterviewde personen

Bijlagetabel 3.1 bevat een overzicht van de geplande en gevoerde gesprekken in het kader van het onderzoek.

Bijlagetabel 3.1. Overzicht van de geplande en gevoerde gesprekken

Functie
Commissie Algemene Zaken en Middelen
Dijkgraaf
Portefeuillehouder financiën
Secretaris directeur en directeur
Hoofd bestuurlijke zaken, tevens waarnemend hoofd bedrijfsvoering
Afdelingshoofd Waterkeringen en Wegen
Afdelingshoofd Afvalwaterketen
Afdelingshoofd Watersystemen
Afdelingshoofd Integrale Plannen en Projecten
Hoofd bestuur en juridische zaken
Projecteider & medewerkers project dijkversterking KIJK
Projectleider project gemaal Hitland
Ambtelijk opdrachtgever project gemaal Hitland
Programmamanager Asset Management

Bijlage 4: Onderwerpen interviews

Deze bijlage beschrijft de onderwerpen die aan bod zijn gekomen tijdens de interviews die zijn gevoerd in het kader van het onderzoek.

Algemene interviews

- Huidige aanpak investeringen en planning
- Investeringsbeleid en -praktijk
- Ervaringen en praktijk
- Besluitvormingsproces
- Opvolging Rekenkamercommissie Onderzoek 2017

Interviews case studies

- Aanleiding en achtergronden investering/project
- Aanvang project en aanvangskrediet
- Vraagstukken ontwerp
- Uitvoering en uitvoeringskrediet
- Informatie en betrokkenheid AB
- Besluitvorming

Interview leden Commissie AZM

- Ervaringen
- Perceptie informatievoorziening en betrokkenheid
- Wensen en behoeften informatie en betrokkenheid

Bijlage 5: Onderbouwing caseselectie

Op 28 mei bespraken KplusV en de rekenkamer negen mogelijke cases ter opname in het onderzoek naar de investeringsstrategie van Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (HHSK). Twee daarvan, gemaal Hitland en Krachtige IJsseldijken Krimpenerwaard (KIJK), werden geselecteerd voor verder onderzoek. Deze bijlage bevat een samenvatting van de besproken argumenten per case en licht de keuze toe voor wel of geen diepgaande analyse in het onderzoek.

1. Gemaal Hitland

Het gemaal Hitland, gelegen op de grens van Capelle aan den IJssel en Nieuwerkerk aan den IJssel in recreatiegebied Hitland, is in 2023 vervangen omdat het oude gemaal uit 1989 niet meer voldeed aan de eisen van betrouwbaarheid en capaciteit. Het nieuwe gemaal is ontworpen om beter om te gaan met klimaatverandering: het kan meer water afvoeren bij hevige regenval en ook schoon water inlaten bij droogte. Daarnaast is het gemaal voorzien van een visvriendelijke pomp, een vispassage en duurzame energievoorziening. Het uitvoeringskrediet voor het project bedroeg €12 miljoen.

Waarom als casus:

- Voorbeeld van staande praktijk rondom besluitvorming en informatievoorziening.
- Meerdere keren genoemd gedurende onderzoeksproces tot nu toe (gesprek AB-leden, startbijeenkomst organisatie, interviews).
- Laat zien hoe besluitvorming verliep vóór recente organisatieveranderingen met oog op verbetering informatievoorziening, daarmee redelijkerwijs aan te nemen dat casus zicht geeft op oude situatie die beter kon.
- Drietrapsbudgettering (aanvangs-, voorbereidings- en uitvoeringskrediet) is toegepast.
- Duidelijke structuur en afgerond project, primair geschikt voor analyse.
- AB-leden gaven expliciet aan dit een geschikte casus te vinden.

2. Krachtige IJsseldijken Krimpenerwaard (KIJK)

Het project Kijkdijk maakt deel uit van het grotere dijkversterkingsprogramma KIJK, waarin het HHSK 10,5 kilometer dijk tussen Krimpen aan den IJssel en Goudarak versterkt. De dijk voldoet niet meer aan de huidige waterveiligheidsnormen en beschermt een groot deel van de Krimpenerwaard tegen overstromingen. Werkzaamheden beslaan meerdere fasen, waaronder het verleggen van kabels en leidingen, het versterken van de dijk zelf en het asfalteren van de weg. De uitvoering is complex vanwege de combinatie van technische ingrepen, verkeersmaatregelen en samenwerking met externe partijen zoals Stedin. Het project betreft een investering van miljoenen euro's.

Waarom als casus:

- Momenteel lopend project met voldoende voortgang om analyse mogelijk te maken want investeringsbesluit is genomen.

- Concreet investeringsproject binnen kerntaak met duidelijke besluitvormingsmomenten.
- Complex project met deels externe aanleiding (bijv. Stedin), wat mogelijk inzicht biedt in rol externe invloeden op besluitvorming en investeringspraktijk.
- Verschillende percepties binnen het algemeen bestuur (AB) over de mate van invloed en informatievoorziening.
- Uitgebreidere informatievoorziening dan standaard situatie biedt de mogelijkheid te reflecteren op de wenselijkheid van verschillende niveaus van informatievoorziening
- Contrasterend met Hitland: actuele nog deels lopende casus bij andere kerntaak waar uitgebreid is geïnformeerd.

3. Nota Afvalwaterketen

De nota Afvalwaterketen beschrijft de vervangingsopgave binnen de afvalwaterketen van HHSK en bevat een brede bandbreedte aan investeringsramingen. Deze opgave in de afvalwaterketen is een van de centrale investeringsthema's binnen HHSK op de middellange en lange termijn. De nota is in het onderzoek tot nu toe genoemd als oorsprong van enige verwarring binnen het algemeen bestuur (AB) over de status en betekenis van de nota. Daarmee mede aanleiding voor het rekenkameronderzoek. Inmiddels zijn verbeteracties gestart, zoals het verbeteren van verslaglegging en het verduidelijken van toekomstige nota's. Waarom niet als casus:

- Betreft een beleidsdocument en geen concreet investeringsproject: Hoewel mede aanleiding voor het onderzoek, leent het zich niet voor casusanalyse.
- Verbeteracties in uitvoering en nieuwe nota in voorbereiding bemoeilijken onderzoek.
- Wordt wel als essentieel contextueel element apart in het verslag besproken.

4. Hoogwaterbeschermingsprogramma

Dit programma omvat een reeks toekomstige investeringen in de versterking van waterkeringen binnen het HHSK-gebied. Het programma is omvangrijk en strategisch belangrijk, maar bevindt zich nog in de ontwikkelingsfase. De sturing ligt deels buiten HHSK, bijvoorbeeld bij landelijke kaders en samenwerkingsverbanden. Waarom niet als casus:

- Het project is nog niet concreet (genoeg) of afgerond.
- Het kent een hoge mate van externe sturing.
- KIJK-dijk biedt een concreter casusvoorbeeld dat wel verwant is aan het programma.
- Wordt wel apart behandeld in het verslag vanwege de centrale rol in de investeringspraktijk.

5. Waterbeheerprogramma

Het Waterbeheerprogramma is een centraal beleidsdocument binnen de planning- en control cyclus van HHSK. Het beschrijft de strategische doelen en kaders voor het waterbeheer in de regio. Hoewel het document belangrijk is voor de context van investeringsbesluiten, is het niet gekoppeld aan één specifieke investering.

Waarom niet als casus:

- Het is een beleidsdocument zonder concrete investeringsbeslissingen.
- Potentiële casus kwam weinig terug in gesprekken met bestuur en organisatie.
- Wordt meegenomen in de bredere documentanalyse, niet als zelfstandige casus.

6. Waterberging Bleiswijkplein

Dit project betreft een waterbergingsvoorziening in Rotterdam, waarbij HHSK een financiële bijdrage levert. De aanleiding en uitvoering liggen grotendeels bij de gemeente Rotterdam. Genoemd vanwege enige onduidelijkheid tijdens besluitvormingsproces over de totale projectbegroting en de mate van invloed van HHSK.

Waarom niet als casus:

- Minder geschikt voor casusanalyse door beperkte centrale rol van HHSK: HHSK is slechts deels betrokken en heeft beperkte zeggenschap over het project, uitvoering bij gemeente.
- Enige onduidelijkheid over de omvang van de bijdrage maar die is redelijk beperkt (€327.000,-).

7. Dijkverdroging (infiltratiesysteem)

Dit betreft een innovatief project waarbij HHSK een infiltratiesysteem ontwikkelt om dijkverdroging tegen te gaan. Het initiatief komt vanuit de organisatie zelf en is technisch vernieuwend. De casus bevindt zich echter nog in een vroege verkenningsfase; er is nog geen uitvoeringskrediet aangevraagd.

Waarom niet als casus:

- Het project is nog onvoldoende uitgewerkt en operationeel: Bevindt zich in een vroege verkenningsfase zonder definitieve uitvoeringskredietaanvraag.
- Weinig aanknopingspunten voor analyse van besluitvorming en investeringsafwegingen.

8. Gemaal Achterbroek

Dit project betreft de vervanging van gemaal Achterbroek, opgeleverd in 2023. Het project betreft de vervanging van het bestaande gemaal Achterbroek in Berkenwoude, als onderdeel van het watergebiedsplan voor de Krimpenerwaard. Het is daarmee vergelijkbaar met de casus Hitland qua aard en omvang, en ook hier was HHSK verantwoordelijk voor de uitvoering. Het project werd echter minder vaak genoemd in gesprekken en documenten.

Waarom niet als casus:

- Sterke gelijkenis met Hitland daarom gekozen om alleen Hitland als representatieve casus op te nemen.

- Beperkte zichtbaarheid in het verzamelde onderzoeksmateriaal tot nu toe.
- Lager investeringsbedrag dan Hitland (€5.320.000,-).
- Projectfinanciering ook aangevraagd voor drie bruggen, daarmee minder zuivere casus.

9. Snellesluis Moordrecht

Bij dit project speelde een discussie over materiaalkeuze in de vervanging van sluisdeuren: hardhout versus polymeer. De duurzaamheid van het gekozen materiaal werd ter discussie gesteld, zowel vooraf als tijdens de uitvoering. De discussie bleef echter vooral op technisch niveau.

Waarom niet als casus:

- Minder relevant voor het onderzoek: De casus draait voornamelijk om materiaalkeuze en niet om bredere investeringsafwegingen of bestuurlijke besluitvorming.
- Technische discussie zonder bredere bestuurlijke implicaties.
- Kerntaak overlap casus Hitland.

Bijlage 6: Casestudie uitwerking

Deze bijlage gaat in op de bestudeerde cases voor zover ze relevante informatie opleveren voor beantwoording van de onderzoeksvragen. Er zijn twee cases onderzocht: vervanging gemaal Hitland en dijkversterkingsproject Krachtige IJsseldijken Krimpenerwaard (KIJK). Daarin wordt aan de hand van een voorbeeldproject inzichtelijk gemaakt hoe investeringsbesluiten genomen worden en welke afwegingen hierbij worden gemaakt.

De projecten gemaal Hitland en dijkversterkingsproject KIJK illustreren verschillende aspecten van het investeringsproces. Gemaal Hitland is een voorbeeld van een technisch en beleidsmatig goed onderbouwde investering die desondanks tot bestuurlijke verrassing leidde vanwege onverwachte kostenstijging. Dijkversterking KIJK is een grootschalig, meerjarig HWBP-project met complexe subsidierelaties, juridische procedures en de noodzaak van risicobeheersing.

Vervanging Gemaal Hitland

De vervanging van gemaal Hitland is een voorbeeld van een HHSK investering waarin beleidsdoelen, technische urgentie en bestuurlijke besluitvorming samenkomen, maar waarbij ook spanning zichtbaar wordt tussen ambtelijke voorbereiding en bestuurlijke betrokkenheid. Het gemaal, oorspronkelijk gebouwd in 1989, voldeed niet langer aan de gewenste capaciteit en betrouwbaarheid. De vervanging werd naast primair de noodzakelijke verbetering van de functionaliteit (prestaties en capaciteit) ook gemotiveerd met verwijzing naar meerdere beleidsdoelen, waaronder natuurbeheer (vismigratie), duurzaamheid en ruimtelijke ordening (toekomstige gebiedsontwikkeling). De investering werd onderbouwd met een referentieontwerp, Standaardsystematiek Kostenraming (SSK)-raming en subsidietrajecten, en resulteerde in een aanvraag voor een uitvoeringskrediet in 2022 van uiteindelijk €12 miljoen. Dat was aanzienlijk hoger dan de oorspronkelijke raming van €3,5 miljoen in 2016. Deze raming was gebaseerd op historische gegevens. Details van het project zijn op dat moment nog onvoldoende bekend.

In het voorstel voor het uitvoeringskrediet wordt kort beschreven hoe het traject van voorbereiding en ontwerp is verlopen. De keuze voor het ontwerp wordt toegelicht en het ontwerp beschreven. Er wordt kort genoemd dat er aandacht is geweest voor duurzaamheid, energie-aspecten en groen. Ook wordt beschreven dat er subsidiemogelijkheden zijn van de kant van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de provincie. De noodzaak van de investering wordt toegelicht doordat het voorstel beschrijft wat de gevolgen zijn niet-vervanging van het gemaal. De oorzaken van de hogere kosten dan eerder geraamd worden opgesomd, evenals de duurzaamheidsdoelen die met de investering worden gerealiseerd. Het dictum van het besluit luidt dat de verenigde vergadering het krediet van € 12 mln. beschikbaar stelt.⁴⁶

Verrassing in het AB

⁴⁶ HHSK, Voorstel uitvoeringskrediet gemaal Hitland van 7 mei 2022, 2022.03100 voor de verenigde vergadering van 29 juni 2022. Besluit met kenmerk 2022.03097.

Hoewel de noodzaak van de investering in de commissie IWB breed werd onderschreven, leidde het onverwacht hogere prijskaartje tot een bestuurlijke verrassing en discussie.⁴⁷ De stijging kon worden verklaard door meer inzicht in de technische eisen (zoals fundering bij bodemdaling en nabijheid van een hogedruk gasleiding), duurzaamheidseisen (zoals een hybride energieopwekkings-systeem en circulair ontwerp) alsmede de marktontwikkelingen. Toch werd in de vergadering opgeroepen tot een sobere uitvoering.

Een zekere mate van bestuurlijk verrassing is in deze casus begrijpelijk gezien de feitelijke kostenstijging ten opzichte van de raming. Uit de gesprekken blijkt dat de onzekerheidsmarges van ramingen meer in zijn algemeenheid niet altijd op dezelfde manier worden begrepen. Wanneer een raming wordt verschaft zit daar, al dan niet expliciet, altijd een onzekerheidsmarge bij. Deze kan positief uitvallen en negatief. In deze zin is het AB wel geïnformeerd, met dien verstande dat de stijging in dit geval zeer fors was. Maar ook de onzekerheid in de inschatting is blijikbaar niet voldoende voor het voetlicht gekomen in eerdere stadia van besluitvorming. Op 29 juni 2022 besluit het AB uiteindelijk conform voorstel (hamerstuk).⁴⁸ Hieruit blijkt dat de zorgen van het AB in de uiteindelijke vorm van het voorstel adequaat zijn ondervangen.

Tussentijdse informatievoorziening

Deze casus laat zien dat hoewel het besluitvormingsproces formeel via de driedeling in kredietaanvragen verliep en beleidsmatig goed was onderbouwd, de bestuurlijke informatievoorziening en het verwachtingsmanagement richting het AB waarschijnlijk beter hadden kunnen worden ingericht. Op verschillende momenten in de voorbereiding ontstond bij de ambtelijke organisatie al inzicht in de mogelijk kostenstijging. Het werk van een adviesbureau leidde tot hogere kosten en ook het aanbestedingstraject voor de uitvoering, waarbij uiteindelijk maar één aannemer inschreef, heeft de kosten opgedreven.

Daarover werd overlegd met de portefeuillehouder en het DB werd geïnformeerd. Het AB werd alleen geïnformeerd rond de formele consultaties vanwege de kredietaanvragen. De lage vergaderfrequenties (voorheen viermaal per jaar, thans zesmaal) en het in de beleving van bestuur en ambtelijke organisatie niet goed kunnen informeren van het AB – zonder concrete aanleiding en context – hebben bijgedragen aan het verrassingseffect bij de behandeling van de kredietaanvraag in het AB (commissie IWB) in juni 2022. Een dergelijke verrassing draagt mogelijk bij aan het zich niet/onvoldoende betrokken voelen van leden van het AB.

De casus geeft inzicht in het belang van tijdig informeren en verwachtingsmanagement. In dit geval over de status in termen van zekerheid/onzekerheid bij het werken met onbekende grootheden en de mogelijke gevolgen daarvan voor het verloop en verdere inhoud van het project. Bij aanvang was nog geen/onvoldoende zicht op de ontwikkeling van het ontwerp, de invloed van omgevingsfactoren en de ontwikkeling van kosten.

Inhoud van de informatievoorziening

⁴⁷ Opname [Vergadering Commissie Integraal Waterbeheer 01-06-2022 Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard](#)

⁴⁸ [Vergadering Verenigde Vergadering 29-06-2022 Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard](#).

De casus geeft zicht op het dilemma waarvoor DB en ambtelijke organisatie staan bij het informeren van het AB. Bij de aanvraag voor het aanvanskrediet wordt verwacht enige indicatie te hebben voor het project en de kosten waarvoor het aanvanskrediet wordt verleend. Het project moet dan echter in zijn geheel nog gestalte krijgen in ontwerp, rekening houdend met factoren en ontwikkelingen in de techniek en de omgeving.

Bij een groot project als Hitland, zowel qua omvang als qua complexiteit, zijn er bij de aanvang veel onbekenden en onzekerheden. Het is een gemaal binnen HHSK met verbinding met de Hollandse IJssel, waarbij de volgende (onzekere) factoren een rol speelden: de omvang van de te realiseren capaciteit van het nieuwe gemaal (mede vanwege de toekomstige overname van de functie van een nabij gelegen gemaal), de nabijheid van een hoofdgasleiding en een toekomstige nog onbekende dijkversterking dicht bij het bestaande gemaal, waardoor verplaatsing en langere leidingen nodig waren.

Expertise

Uit gesprekken blijkt dat de complexiteit van het project groter bleek dan verwacht, er sprake was van nog beperkte ervaring in dienstjaren in het projectteam en er werd gewerkt met de nog vrij onbekende Uniforme Administratieve Voorwaarden-Geïntegreerde Contractvorm (UAV-GC). Mede daardoor was men grotendeels afhankelijk van externe expertise. Over deze factoren en het verloop van de samenwerking tussen de organisatie en externe partijen is geen informatie opgenomen in het voorstel voor de kredietaanvraag.

Informele informatie-uitwisseling

De casus geeft ook zicht op gevolgen van informele informatie-uitwisseling, cultuur en werkwijze binnen HHSK. Mede vanwege de lage vergader en overleg-frequenties zijn er verschillende lengtes in de communicatielijnen tussen leden van het AB en leden van het DB. Daardoor zijn verschillende AB-leden verschillend geïnformeerd. In het interview voor dit rekenkameronderzoek met leden van de commissie AZM kwamen er ook verschillen naar voren in de mate waarin leden zich betrokken voelen en in de mate waarin leden vinden dat zij voldoende en adequaat worden geïnformeerd en op de hoogte zijn gebracht van ontwikkelingen rond investeringsprojecten. De casus laat zien dat die verschillen ook daadwerkelijk bestaan, door de informele communicatielijnen binnen HHSK.

Afsluitende samenvatting per deelvraag

Welk besluitvormingsproces leidt van de uitgangspunten in de vastgestelde grote beleidsnota's naar de keuze voor concrete investeringen?

Formeel is de driedeling van kredieten (aanvang-voorbereiding-uitvoering) gevolgd; de inhoudelijke bestuursvraag werd echter vooral bij het uitvoeringskrediet expliciet. Late zichtbaarheid van kostenstijgingen (ontwerp/omgeving/markt) maakte de beleidsdoorwerking en keuzeafweging in de aanloop minder herkenbaar

Is dat besluitvormingsproces helder uitgelijnd/vastgelegd/inzichtelijk voor eenieder en verloopt het op alle beleidsterreinen gelijk?

Het proces was binnen de casus formeel helder, maar de praktische navolgbaarheid was beperkt: tussentijdse bestuurlijke punten en expliciete keuzemomenten ontbraken. Dit droeg bij aan de beleving van een 'voldongen feit' bij behandeling van het uitvoeringskrediet.

Hoe/wanneer wordt de risicomatrix toegepast op de drie beleidsterreinen? Zijn er nog andere instrumenten?

De risicomatrix werd niet benut want deze bestond nog niet. Gebruik van UAV-GC en externe expertise vergrootte complexiteit/risico-onzekerheid.

Hoe kan het AB zijn taken m.b.t. kaderstelling, controle en vertegenwoordigende rol uitvoeren?

Kaderstelling: reële beslisruimte lag vóór uitvoeringskrediet, maar varianten/scenario's zijn destijds niet expliciet aan het AB voorgelegd.

Controle: informatiestroom werd als technisch ervaren; motivering/alternatieven en bandbreedtes waren niet steeds compact hernomen op het besluitmoment.

Vertegenwoordigend: maatschappelijke effecten (hinder/bereikbaarheid) kwamen beperkt bestuurlijk in beeld t.o.v. technische noodzaak en kosten.

Wat is de huidige aanpak investeringen en planning binnen AWK/WS/WV? & Hoe ziet het investeringsbeleid op de korte, middellange en lange termijn eruit?

Beleidsdoelen (o.a. duurzaamheid/energie, natuur/vismigratie) zijn benoemd, maar de bestuurlijke koppeling tussen doel en gekozen oplossing bleef impliciet in de stukken.

Inschatting bandbreedtekosten en scenario's is gaandeweg aangescherpt, maar werd laat bestuurlijk zichtbaar.

Hoe worden initieel investeringen geprioriteerd en hoe bij veranderende omstandigheden?

Technische urgentie stuurt prioritering; veranderende omstandigheden

(markt/vergunning/omgeving) leidden tot raming- en scope-aanpassingen.

De bestuurlijke duiding van deze wijzigingen ontbrak tijdig, wat bijdroeg aan bestuurlijke verrassing.

Krachtige IJsseldijken Krimpenerwaard (KIJK)

Het project KIJK is een omvangrijke dijkversterkingsopgave langs de Hollandsche IJssel tussen Krimpen aan den IJssel en Gouderak, opgenomen in het landelijke HWBP. Het project is exemplarisch voor de schaal, complexiteit en bestuurlijke impact van hedendaagse waterveiligheidsinvesteringen. Het project volgt de voorgeschreven standaardfasering van het HWBP: verkenning, planuitwerking en realisatie, hetgeen een goede basis biedt een professionele projectaanpak. De casus laat zien hoe een meerjarige investering van ruim €450 miljoen, waarvan €385,5 miljoen voor de realisatiefase, tot stand komt via een gefaseerd besluitvormingsproces met meerdere kredietaanvragen, subsidierondes en juridische procedures. De uitvoering is in 2025 gestart.

De besluitvorming over KIJK is opgebouwd uit een verkenningsfase, planuitwerkingsfase en realisatiefase. De realisatiefase is weer onderverdeeld in vier kredietmomenten, waarvan de eerste in juni 2021 en de laatste in november 2024 is aangevraagd. Het totale uitvoeringskrediet van €385,5 miljoen wordt een groot deel gesubsidieerd uit het HWBP. Het HWB subsidieert 90% van de kosten. De eigen bijdrage van HHSK is 10% en aanvullende niet-subsidiabele kosten. In lijn met de fasering, conform de subsidieregeling HWBP, is in verband met de start van de realisatiefase, aan het AB het genoemde krediet gevraagd.

De casus toont hoe zorgvuldig risicomanagement, subsidiebeheer, juridische borging zoals natuur(stikstof)vergunningen en een projectplan ingevolge de Waterwet en duurzaamheidsambities, zoals gebruik van elektrisch materieel en stimulering van biodiversiteit, samenkomen in een bestuurlijk traject dat zich uitstrekt van 2012 tot 2031.

Tegelijkertijd illustreert het project de kwetsbaarheid voor externe risico's, zoals rentelasten door voorfinanciering, indexeringonzekerheden en grondstofprijzen, die een directe impact hebben op het weerstandsvermogen van HHSK.

Ontwikkeling van het project

Het dijktraject voldeed niet aan de veiligheidsnormen van het HWBP. Het traject was in de jaren 90 niet meegenomen bij de toenmalige dijkversterkingen in het kader van het Deltaprogramma Grote Rivieren. Het project volgt de standaardfasering van het HWBP: (zie hierboven). Binnen Kijk is een uitgebreidere fasering in de besluitvorming toegepast dan gebruikelijk. Dit heeft te maken met het feit dat sommige fasen al gestart waren voordat de subsidieaanvraag bij HWBP formeel was afgerond.

Er zijn in de periode 2018–2023 vijf kredietaanvragen aan het AB gedaan en twee subsidieaanvragen in de planuitwerkingsfase⁴⁹. Deze werkwijze is mede ingegeven door een hernieuwde interpretatie van de subsidieregeling, waardoor het mogelijk werd om de planuitwerkingsfase in twee delen te subsidiëren. Het project is daarmee procedureel complex en kent een intensieve afstemming met het landelijk HWBP. Het uiteindelijke projectplan is in 2023 door het AB vastgesteld.

Informatie voor het AB

Leden van het AB zijn op verschillende momenten in het traject geïnformeerd over de ontwikkeling van het project en de vraagstukken die zich voordeden. Er zijn buiten de formele vergaderingen om ook informatiebijeenkomsten geweest in 2022, 2023 en 2024. Een dergelijk project kent een grote maatschappelijke impact en vaak nauwe relaties tussen AB-leden en personen die verbonden zijn met de dijk omdat zij wonen langs de dijk of bedrijvigheid ontwikkelen langs de dijk en gevolgen ondervinden van het dijkversterkingsproject. Er zijn diverse presentaties gehouden voor leden van het AB en tijdens bijeenkomsten met inwoners en ondernemers. Door de deekredietaanvragen heeft daarnaast diverse malen behandeling in het AB plaatsgevonden. De lage frequentie van de AB-vergaderingen heeft de voortgang enigszins opgehouden. Belangrijke onderwerpen voor belanghebbenden en het AB zijn de schade rond de werkzaamheden en de schade-afhandeling, alsmede de bereikbaarheid gedurende de werkzaamheden. Voor de schadeafhandeling zijn protocollen opgesteld.

Beleidsdoelen

Hoewel het project primair gestuurd wordt door de eisen van het landelijke HWBP, is er ook aandacht voor de beleidsdoelen. In het project wordt gewerkt met een 'duurzaamheidsroos' van het HWBP, die volgens de projectorganisatie gelijk is aan of zelfs zwaarder dan het beleid HHSK. Het onderwerp duurzaamheid is niet expliciet aan de orde geweest in het AB, maar is wel meegenomen in de toetsing van de projectplannen binnen de ambtelijke organisatie van HHSK. Een voorbeeld hiervan is de keuze voor een innovatieve boortechniek bij het verleggen van kabels en leidingen, die als duurzamer en minder belastend voor de omgeving (geluid, trillingen) wordt beschouwd.

Wijzigingen in het project

⁴⁹ Onder meer: HHSK, Aanvraag Uitbreiding Planuitwerking, van 16 mei 2023, 2023.03994 verenigde vergadering 28 juni 2023.

Tijdens de uitvoering van het project KIJK dijk zijn diverse omstandigheden gewijzigd die invloed hadden op de planning, uitvoering en financiering. De meest ingrijpende wijziging betrof de verlegging van kabels en leidingen. Er moest worden gekozen voor een gefaseerde aanpak. Ook zijn er aanpassingen geweest om de bereikbaarheid van de dijk tijdens de uitvoering te borgen. Er kon in dit voor HHSK uniek lange traject goed gebruik worden gemaakt van de ervaringen van de versterking van de nabijgelegen Lekdijk door het waterschap Rivierenland.

In het AB is vooral gesproken over uitvoeringsaspecten en hoogte van de bedragen van de kredietaanvragen. Onderwerpen als duurzaamheid, ruimtelijk kwaliteit en zorg voor biodiversiteit en dergelijk kwamen nauwelijks aan de orde. Uit het interview met de ambtelijke leiding van het project is naar voren gekomen dat vooraf inhoudelijke kaders en uitspraken van het AB werden gemist: wat vindt men bijvoorbeeld belangrijk naast beperkte kosten en het rekening houden met schade-afhandeling voor betrokken bewoners en bedrijven? Het is niet duidelijk waarom deze logische vragen niet aan het AB zijn voorgelegd.

Betrokken belangen

De casus van KIJK laat zien dat bij directe belangen van burgers er aandacht in het AB. Het AB of AB-leden vervullen hun volksvertegenwoordigende rol. AB-leden kiezen voor de controle modus: opereert HHSK bij de taakuitvoering naar behoren voor de burgers? In de betreffende vergadering voor het uitvoeringskrediet wezen verschillend AB-leden op het vermijden van 'Groningse toestanden'.⁵⁰ De kaderstellende rol, behoudens het budgettaire kader (de kredietverstrekking), komt verder beperkt tot uitdrukking.

Afsluitende samenvatting per deelvraag

Welk besluitvormingsproces leidt van de uitgangspunten in de vastgestelde grote beleidsnota's naar de keuze voor concrete investeringen?

HWBP-fasering (verkenning-planuitwerking-realisatie) is gevolgd; subsidieroutes en vergunningen bepaalden mede de timing van deeltkredieten. Het proces bood duidelijke formele ankers, maar de inhoudelijke afruilen kwamen niet altijd gestandaardiseerd in teksten terug.

Is dat besluitvormingsproces helder uitgelijnd/vastgelegd/inzichtelijk voor eenieder en verloopt het op alle beleidsterreinen gelijk?

Door externe afhankelijkheden (subsidie-vensters, kabels/leidingen, indexaties) ontstonden extra knipmomenten en hoge complexiteit. De variatie in fasering vergrootte de bestuurlijke belasting en vroeg om frequente duiding buiten reguliere P&C-momenten.

Hoe/wanneer wordt de risicomatrix toegepast op de drie beleidsterreinen? Zijn er nog andere instrumenten?

Risico- en subsidiebeheer waren intensief georganiseerd; instrumenten als de duurzaamheidsroos zijn ambtelijk toegepast. De bestuurlijke explicitering van instrumentuitkomsten (risico-updates, bandbreedtes, duurzaamheidseffecten) bleef beperkt.

Hoe kan het AB zijn taken m.b.t. kaderstelling, controle en vertegenwoordigende rol uitvoeren?

Kaderstelling/controle: (deel)kredieten en projectplan boden formele beslispunten; keuzeruimte werd feitelijk versmald door subsidie-deadlines.

⁵⁰ Vergaderingen commissies AZM en IB en de verenigde vergadering.

Vertegenwoordigend: bereikbaarheid en schadeafhandeling stonden prominent op de agenda; het AB vroeg aandacht voor het voorkomen van “Groningse toestanden”.

Wat is de huidige aanpak investeringen en planning binnen AWK/WS/WV? & Hoe ziet het investeringsbeleid op de korte, middellange en lange termijn eruit?

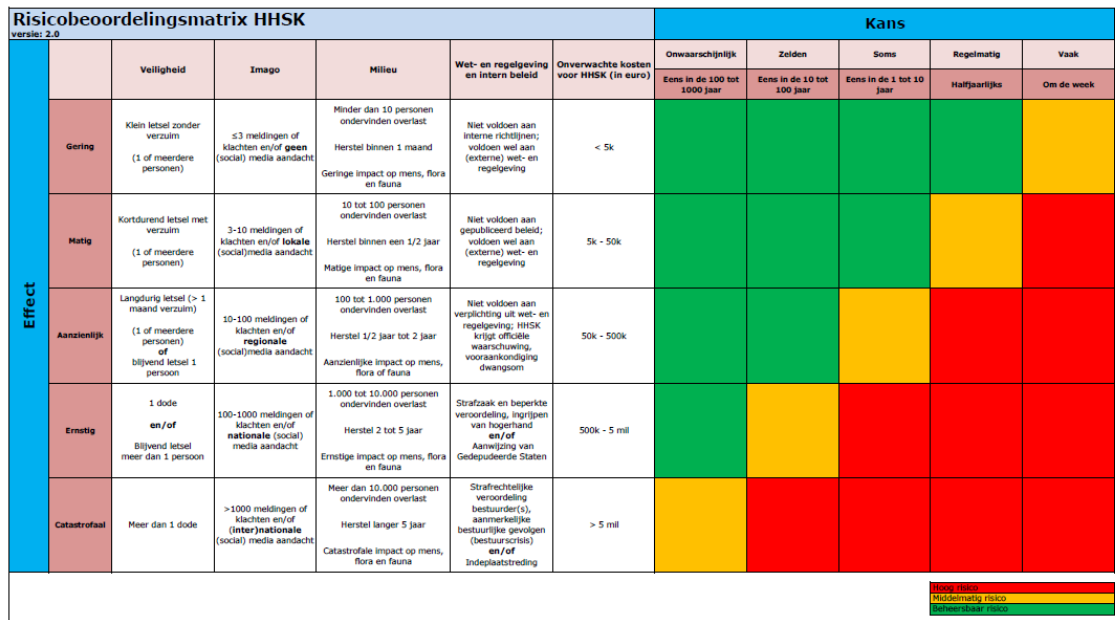
Normen en HWBP-kaders zijn leidend; duurzaamheid is ingebed (o.a. minder hinderlijke boortechniek), maar weinig expliciet bestuurlijk afgewogen t.o.v. alternatieven. Lange doorlooptijd (2012–2031) vroeg om consistente kadering van doelen en risico’s over meerdere jaren.

Hoe worden initieel investeringen geprioriteerd en hoe bij veranderende omstandigheden?

Prioritering wordt sterk extern gedreven (HWBP-subsidie, vergunningen) en door uitvoeringsrisico’s (kabels/leidingen, indexaties). Aanpassingen (extra knipmomenten, voorfinanciering) vergden tijdige bestuurlijke duiding om keuzeruimte herkenbaar te houden.

Bijlage 7: Risicomatrix HHSK

Bijlagefiguur 7.1 geeft de risicomatrix van HHSK grafisch weer.



Bijlagefiguur 7.1 Risicomatrix HHSK

Bijlage 8: Beschouwingen

Deze bijlage geeft een analytische duiding van de bevindingen, gestructureerd langs de deelvragen.

Analyse opvolging aanbevelingen RKC-onderzoek

Deze paragraaf gaat in op de analyse van de bevindingen ten aanzien van de volgende deelvraag:

- *Wat is de stand van zaken van de opvolging van de aanbevelingen van het RKC-onderzoek 2017?*

Zoals aangegeven is HHSK een organisatie in beweging. De organisatie is een andere dan die zij was in 2017. Er wordt meer in lijn met aanbevelingen uit het RKC-onderzoek gewerkt, maar het precies aanwijsbaar waar de aanbevelingen zijn opgevolgd. Er zijn substantiële stappen gezet, maar de borging en uniformiteit per kerntaak verschillen en een geïntegreerd investeringskader is er niet.

Aanbeveling 1: Integrale en planmatige aanpak

Binnen de kerntaken is de planmatigheid de afgelopen jaren toegenomen. De meerjarige programmering is verankerd in de programmabegroting en MJP. De driedeling in aanvangs-, voorbereidings- en uitvoeringskrediet wordt consequent toegepast bij grotere investeringen. Assetmanagement is ingevoerd en verder in ontwikkeling. Daarnaast zijn initiatieven gestart met portfoliomanagement en strategische capaciteitsplanning, met name binnen IPP. Tegelijkertijd is geen overkoepelend, bestuurlijk vastgesteld investeringskader dat de drie kerntaken integraal verbindt en prioriteiten in samenhang geeft. Ook de mate waarin risicomanagement cyclisch en volledig wordt doorlopen, verschilt per taakveld. Het beeld is daarmee dat de aanbeveling deels is opgevolgd.

Aanbeveling 2: Vakinhoudelijke kennis en raming

De voorbereiding van investeringsplannen gebeurt op basis van een breed palet aan informatie: historische gegevens, kengetallen, inspecties, beheerplannen en waar nodig externe expertise van ingenieursbureaus en marktpartijen. Multidisciplinaire overleggen (projecttafels/portfolio-overleggen) brengen beheerders, beleidsadviseurs en projectleiders bij elkaar voor prioritering en capaciteitsinschatting. In de praktijk worden ramingen gaandeweg nauwkeuriger door de fasering van kredietaanvragen en verdiepende onderzoeken. Tegelijk is de structurele kennisdeling en borging van leerervaringen nog niet in alle taakvelden eenduidig, mede door werkdruk en variatie in projecttypen. De aanbeveling is in de kern opgevolgd: vakinhoudelijke betrokkenheid is gangbaar maar nog niet geïnstitutionaliseerd en daarmee geborgd.

Aanbeveling 3: Strategische personeelsplanning

In de praktijk is SPP aanwezig en wordt ondersteund door dashboards en P&C-rapportages. De formatie is gegroeid, maar het aandeel externe inhuur blijft relatief hoog. Het invullen van specialistische functies is lastig. De werkdruk wordt door geïnterviewden als structureel hoog beschreven. Ook beïnvloeden schaarste van personeel en personeelsverloop de temporisering van projecten. Er zijn stappen gezet in professionalisering van project- en opdrachtgeverschap en in organisatorische aanpassingen voor taakveld-overstijgende

programma's. De aanbeveling is dus deels gerealiseerd; het instrumentarium is aanwezig en wordt benut. De effectiviteit ervan voor projecten is beperkt mede vanwege de situatie op de arbeidsmarkt. Formalisering en borging zijn niet aangetroffen.

Aanbeveling 4: Rapportage en motivering

In rapportages en kredietvoorstellen wordt gewerkt met vaste formats waarin doel, beleidskader, risico's en financiële onderbouwing zijn opgenomen. Daarmee is de aansluiting tussen rapportage en motivering zichtbaar. Tegelijkertijd geven AB-leden aan dat voorstellen en P&C-producten regelmatig feitelijk en technisch van aard blijven, met beperkte explicitering van scenario's, alternatieven en de relatie met eerder vastgestelde beleidsdoelen. Ook de zichtbaarheid van historische context en implicaties voor maatschappelijke effecten en tariefontwikkeling kan consistentere. Er zijn ontwikkelingen richting KPI's en dashboards gestart, maar dit bevindt zich nog in een vroeg stadium. De aanbeveling is daarmee gedeeltelijk gevolgd: de basisformaten zijn verbeterd, maar de bestuurlijke duiding en expliciete herhaling van de motivering is beperkt

Investeringsbeleid en praktijk

Deze paragraaf gaat in op de analyse van de bevindingen ten aanzien van de volgende deelvragen:

- *Hoe ziet het investeringsbeleid op de korte, middellange en lange termijn eruit?*
- *Wat is de huidige aanpak wat betreft investeringen en planning binnen de drie kerntaken waterveiligheid, watersystemen en afvalwaterketen?*
- *Hoe worden initieel investeringen geprioriteerd en hoe bij veranderende omstandigheden?*

Beleidskader en opbouw

De investeringspraktijk van HHSK wordt beleidsmatig gedragen door het coalitieakkoord, het Waterbeheerprogramma (WBP) en de jaarlijkse P&C-cyclus (programmabegroting en meerjarenraming). Binnen dit stelsel worden keuzes per kerntaak gemaakt en periodiek bijgesteld. Uit de bevindingen blijkt dat de concrete uitwerking per horizon en de mate van detaillering verschillen per taakveld en in de tijd, terwijl de stelselmatige verbinding tussen deze horizonten en de feitelijke prioritering in de praktijk vooral technisch wordt gedreven.

Aanpak per kerntaak

De kerntaken van HHSK zijn ondergebracht in aparte vakafdelingen. De planning van investeringen vindt plaats binnen de afdelingen. Het zijn in veel opzichten drie separate domeinen met hier en daar samenhang. Een overkoepelend investeringskader is er niet. De vraag is of zo'n kader zinvol is gelet op de kenmerken van de domeinen. Elk kent eigen technische bases voor het bepalen van de noodzaak tot investeringen en heeft een eigen context waarin het opereert. We benoemen ze in deze paragraaf.

Waterveiligheid

Waterveiligheid heeft betrekking op de primaire en regionale waterkeringen. In dat verband zijn het HWBP en het provinciaal beleid voor waterkeringen van belang. De bekostiging van de versterking van de primaire waterkeringen gebeurt voor 90% via het HWBP. Ook op inhoud is er

een oriëntatie op het HWBP. Het HWBP wordt op inhoud gevoed door inspecties en beheerplannen van HHSK. De mondiale klimaatverandering is via HWBP en het werk van de Deltacommissaris van invloed op de investeringsstrategie.

Voor waterveiligheid is de aanpak in hoge mate bepaald door het HWBP en de wettelijke normsystematiek. Grote projecten doorlopen de HWBP-fasering (verkenning, planuitwerking, realisatie) en kennen vaak een meerjarige besluitvormingsreeks met deelvragen. De (co)financiering vanuit het HWBP en de timing van subsidierondes beïnvloeden de fasering en kunnen aanleiding geven tot voorfinanciering om aansluiting op landelijke trajecten te borgen. Inhoudelijk is de prioritering primair risico-gestuurd en norm-gedreven; bestuurlijke afwegingen over maatschappelijke effecten (bereikbaarheid, leefomgeving) komen met name tot uiting in de uitvoering en communicatie, minder in de initiële prioritering.

Watersystemen

Bij watersystemen wordt het MIP tweemaal per jaar geactualiseerd, op basis van inspecties met risicobeoordeling, beheerplannen en uitvoerbaarheid in relatie tot beschikbare capaciteit. De prioritering is risico-gestuurd en gericht op het borgen van prestaties binnen de kaders van de KRW en lokale opgaven. De systematiek maakt frequente Her-prioritering mogelijk, wat sturing op veranderende omstandigheden vergemakkelijkt. De bestuurlijke informatie volgt de P&C-momenten; de doorvertaling van technische afwegingen naar bestuurlijke keuzeruimte varieert per voorstel.

Watersystemen kent een MIP. Het is HHSK zelf dat bepaalt wat er gaat gebeuren en welk budget hiervoor wordt gebruikt. De bekostiging is voor 100% uit de eigen waterschapslasten voor watersystemen. Bij watersystemen spelen prominente vraagstukken op het gebied van klimaatadaptatie. In dit domein is er een nauwe relatie met landbouw en andere actoren in het landelijk gebied. De basis voor investeringen wordt hier gevonden in inspecties en beheerplannen.

Afvalwaterketen

Binnen de afvalwaterketen is de planning het meest geformaliseerd door de Lange Termijn Assetplanning (LTAP) in samenhang met scenario's uit de Nota Afvalwaterketen. De prioritering vindt plaats op basis van risico's, wettelijke verplichtingen (o.a. KRW en aanstaande Europese eisen voor stedelijk afvalwater) en technische levensduur. Daarbij is er expliciete aandacht voor duurzaamheid en circulariteit. De noodzakelijke bandbreedtes in kosten en doorlooptijd worden benoemd, waarbij periodieke herijking en vertaling naar de middellange en korte termijn voorzien in stapsgewijze concretisering. De formele duiding is stevig; de bestuurlijke weging blijft in de praktijk afhankelijk van de mate waarin scenario's en effecten expliciet worden gemaakt in de begrotingsvoorstellen en kredietdocumenten.

Bij zuivering van afvalwater heeft HHSK te maken met de gemeenten die voor een deel de lasten van het afvalwatersysteem betalen en een deel van het systeem beheren. Er is binnen de waterschapsbelasting een aparte heffing voor de zuivering waarmee het budget voor het programma Afvalwater zuiveren wordt gedekt. Voor de basis voor investering spelen technische en economische afschrijving een belangrijke rol, evenals technologische vernieuwing en nieuwe regelgeving bijvoorbeeld op het vlak van medicijnresten in afvalwater en stedelijk afvalwater. Andere vraagstukken die hierin van belang zijn, zijn energie(besparing) en CO₂-reductie.

Prioritering en veranderende omstandigheden

Over alle kerntaken heen is technische urgentie de primaire grondslag voor prioritering: wanneer assets volgens inspecties en beheerplannen niet (meer) aan de normen voldoen, wordt de volgorde aangepast. Dit sluit aan op de rol van assetmanagement, waarin prestaties, risico's en kosten tegen elkaar worden afgewogen. In de praktijk betekent dit dat investeringen die de basisfunctie of veiligheid borgen vaak vóór gaan, waarna beleidsmatige ambities worden meegewogen binnen de gekozen scope.

Secundaire rol beleidsdoelen

De bevinding dat beleidsdoelen 'meelopen' maar zelden sturend zijn voor de strategische investeringsplanning, is opvallend. Dit creëert feitelijk de situatie dat de optimalisatie binnen assetmanagement (prestaties–risico's–kosten) domineert, terwijl politieke keuzes op bijvoorbeeld duurzaamheid, circulariteit, leefomgevingskwaliteit vooral als koppelkans bij renovatie of vervanging worden benut.

Deze benadering is doelmatig op korte termijn. Investeringsplanning wordt pas gedaan wanneer deze technisch nodig. De technische levensduur is dominant bepalend. Alleen deze praktijk vergroot ook het risico op vertraagde doorwerking van beleidskaders in de praktijk, pad-afhankelijkheid en dat kansen voor vroegtijdige aanpassing onbenut blijven. Het gaat in het laatste geval bijvoorbeeld om kansen om kosten te besparen op de levensduur, versnellen van realisatie van beleidsdoelen en (vroeg-)tijdig voldoen aan nieuwe normen. Wanneer beleidsdoorwerking in de regel pas op 'natuurlijke momenten' plaatsvindt, ontbreekt een expliciet besliskader om gemotiveerd te versnellen of te temporiseren op grond van beleid.

Dwingende invloed overige factoren

De prioritering wordt frequent beïnvloed door wijzigingen in regelgeving, beschikbaarheid en condities van subsidies, en marktontwikkelingen (prijsstijgingen, aanbestedingsuitkomsten). In waterveiligheid is de HWBP-subsidie leidend voor fasering en omvang; in de afvalwaterketen kunnen Europese richtlijnen aanzienlijke impact hebben op de timing en omvang van toekomstige investeringen. Marktontwikkelingen (indexatie, schaarste) kunnen leiden tot scope- en faseringaanpassingen. Dergelijke externe factoren vergroten de noodzaak van bandbreedtes en scenario's in de middellange horizon om bestuurlijke voorsortering mogelijk te maken.

Schaarste aan specifieke expertise, werkdruk en doorlooptijden in projectteams werken door in de uitvoerbaarheid en kunnen tot (bewuste) temporisering leiden. In de korte termijn wordt dit zichtbaar in planning en rapportages; op de middellange termijn via portfoliosturing en capaciteitsinschatting. De mate waarin deze interne randvoorwaarden expliciet worden benoemd in bestuurlijke stukken verschilt, waardoor de zichtbaarheid van uitvoerbaarheidsrisico's niet in alle gevallen gelijk is.

Hoewel het in de praktijk voorkomt dat afdelingen bewust vertraging inplannen vanwege beperkte middelen zoals beperkte beschikbaarheid van projectleiders of technische specialisten, wordt deze temporisering vaak niet formeel vastgelegd. Het ontbreken van expliciete besluitvorming hierover op bestuurlijke niveau maakt mede dat het AB beperkt zicht heeft op de daadwerkelijke uitvoerbaarheid van investeringsplannen en de achterliggende keuzes. Dit vergroot het risico op besluiten over vermeende voldongen feiten: het AB wordt pas

bij de uitvoering geconfronteerd met vertragingen of verschuivingen, zonder dat vooraf bestuurlijk is afgewogen of alternatieven zijn besproken.

Het feit dat er naar deze gegevens slechts zijdelings wordt gerefereerd in bestuursrapportages, maar geen formele besluitvorming of transparante onderbouwing plaatsvindt, verzwakt de bestuurlijke controle en kaderstelling. Voor een robuuste en navolgbare investeringspraktijk is het essentieel dat capaciteitsbeperkingen en temporisering expliciet en tijdig worden gecommuniceerd, vastgelegd en bestuurlijk besloten. Alleen zo kan het AB zijn rol als kadersteller en controleur effectief vervullen en wordt voorkomen dat strategische keuzes impliciet of onbedoeld door de organisatie worden gemaakt, buiten het zicht van het bestuur om.

Inrichting en uitvoering besluitvormingsproces

Deze paragraaf gaat in op de analyse van de bevindingen ten aanzien van de volgende deelvragen:

- *Welk besluitvormingsproces leidt van de uitgangspunten in de vastgestelde grote beleidsnota's naar de keuze voor concrete investeringen?*
- *Is dat besluitvormingsproces helder uitgelijnd/vastgelegd/inzichtelijk voor eenieder en verloopt het op alle beleidsterreinen gelijk?*

Het besluitvormingsproces bij HHSK is in opzet helder en sluit aan op de P&C-cyclus: Kaderbrief en begroting sturen op programmaniveau; kredietvoorstellen geven uitvoering aan concrete projecten via een driedelige fasering. Tegelijkertijd verschilt de praktische uitwerking per kerntaak en blijft de expliciete doorvertaling van beleidsdoelen naar concrete investeringskeuzes in bestuurlijke stukken regelmatig impliciet.

In de praktijk bestaat daarnaast variatie naar kerntaak in mate van formalisering, onderbouwing en informatiedichtheid voor het bestuur. Het gevolg is dat de transparante, gestandaardiseerde koppeling van beleid, alternatieven of scenario's en projectkeuze niet overal zichtbaar op dezelfde manier is geborgd. Daarmee is het proces functioneel en werkbaar, maar zijn bestuurlijke navolgbaarheid en consistentie tussen beleidsterreinen aandachtspunten die, waar verder uitgewerkt, de herkenbare keuzeruimte voor het AB kunnen versterken.

Kaderstelling, controle en vertegenwoordigende rol

Deze paragraaf gaat in op de analyse van de bevindingen ten aanzien van de volgende deelvraag:

- *Hoe kan het AB zijn taken met betrekking kaderstelling, controle en vertegenwoordigende rol uitvoeren?*

In het algemeen biedt het huidige stelsel van besluitvorming het AB formeel meerdere momenten om richting te geven, te controleren en de volksvertegenwoordigende taak waar te maken. In de praktijk is die ruimte echter niet altijd als zodanig herkenbaar. De bevindingen laten zien dat voorstellen regelmatig technisch zijn ingestoken. Ook worden scenario's of alternatieven beperkt expliciet gemaakt en de koppeling met eerder vastgestelde beleidsdoelen blijft soms impliciet of algemeen.

De huidige praktijk voedt bij een deel van de AB-leden de beleving dat het besluit in belangrijke mate is “voorbereid” voordat het aan de orde komt, met als gevolg kans op het gevoel te moeten “tekenen bij het kruisje”. Tegelijkertijd is sprake van initiatieven om de bestuurlijke informatievoorziening te verbreden, onder meer via de Kaderbrief en (door)ontwikkeling van P&C-producten. Het vervolg van deze paragraaf duidt de bevindingen langs de drie AB-rollen en de daarbij horende besluitvormingsruimte.

Kaderstellende rol

De formele beslisvensters voor kaderstelling bevinden zich in de grote documenten als de programma's, de Kaderbrief, en de programmabegroting. Daarbij moeten die documenten voldoende kaderstellend zijn.

Bij grotere trajecten is er kaderstelling mogelijk in de aanloop naar kredietbesluiten. In die aanloop worden in de organisatie inhoudelijke afwegingen gemaakt over tempo, scope en kwaliteit, vaak mede gedreven door technische afwegingen, normnaleving, capaciteit en externe randvoorwaarden zoals subsidies, vergunningen en marktomstandigheden.

De inhoud van inhoudelijke afwegingsfase is niet altijd zichtbaar als expliciete beleidsafwegingsfase met varianten en bandbreedtes. Daardoor is voor AB-leden niet overal helder op welk moment de “politieke” keuze het meest betekenisvol is, en welke beleidskaders bijvoorbeeld duurzaamheid, circulariteit, gebiedskwaliteit op welke wijze concreet doorwerken in de uiteindelijke oplossingsrichting. De Kaderbrief heeft potentie om die keuzes te expliciteren, maar is tot op heden beperkt benut om scenario's met implicaties (inhoudelijk, financieel en maatschappelijk) in samenhang voor te leggen.

Externe afhankelijkheden

Subsidiecondities (HWBP), vergunningsprocedures en marktontwikkelingen (indexaties, inschrijvingen) beïnvloeden de fasering en timing van besluiten. In dossiers waarin tijdvensters voor subsidieaanvragen dwingend zijn of marktomstandigheden snel verschuiven, wordt de bestuurlijke speelruimte feitelijk beperkt. Wanneer de onzekerheden en bandbreedtes uit deze dynamiek in de eerdere fasen niet expliciet richting het AB zijn geduid, vergroot dat het risico dat besluitvormingsmomenten als ‘voldongen feit’ worden ervaren. De casus Hitland illustreert hoe late zichtbaarheid van kostenstijgingen tot bestuurlijke verrassing kan leiden, ondanks een formeel kloppende driedeling van kredietbesluiten.

Het verwachtingsmanagement in zo'n traject vraagt daarom om regelmatige en begrijpelijke duiding van onzekerheden, aannames en consequenties tussen de formele besluitmomenten door.

Controlerende rol

De P&C-cyclus voorziet in een vaste informatiestroom ter controle door het AB via programmabegroting, bestuursrapportages en jaarstukken. Daarnaast biedt de opdeling van kredietvoorstellen een aanvullende mogelijkheid om controle uit te oefenen. De informatie is toereikend voor feitelijke voortgangssturing, maar de bestuurlijke duiding, met onder andere oorzaken en gevolgen van afwijkingen, leerpunten en implicaties voor de gekozen koers, is niet in alle producten even zichtbaar. Kleurcoderingen bij projecten ondersteunen het overzicht, maar verklaringen en reflecties zijn in wisselende mate uitgewerkt. De doorwerking van risico-informatie, bijvoorbeeld verschuivingen in risico's door ontwerpkeuzes, aanbestedingsuitkomsten of vergunningen, in bestuurlijke taal blijft een ontwikkelpunt. Dit sluit

aan op bevindingen uit 2017 over de wens tot rapportages die beter aansluiten bij de motivering van besluiten; sindsdien zijn formats verbeterd, maar de consistentie van die verbinding is nog niet overal bereikt.

Informatievoorziening en motivering

In kredietvoorstellen en begrotingsproducten wordt doorgaans verwezen naar eerder vastgestelde kaders en besluiten. De historische lijn en de beleidskoppeling zijn daarmee vindbaar, maar niet altijd op één plek samengebond. Voor AB-leden vraagt het daardoor extra zoektijd om de herkomst van keuzes, de beleidsmatige onderbouwing en eventuele alternatieven volledig te reconstrueren. Waar de motivering wel compact wordt herhaald, vergroot dat de navolgbaarheid van het besluit en maakt het duidelijk wat gevraagd wordt en welke ruimte er nog is om af te wegen. De bevindingen bevestigen het signaal uit 2017 dat precies daar winst te boeken blijft: het expliciet hernemen van motieven en scenario's op het moment van besluitvorming.

Tijdsordening en frequentie

De vergaderfrequentie van het AB, in combinatie met project- en subsidiecycli, bepaalt mede de momenten waarop voorstellen geagendeerd kunnen worden. In projecten met lange doorlooptijden en meerdere deeltkredieten (bv. KIJK) leidde dit in de praktijk tot extra knipmomenten en informatiesessies, waarmee de betrokkenheid is vergroot maar de formele besluitvorming versnipperd werd. Dit patroon vergroot het belang van tijdige oriëntatie op beslissingen (bijv. via de Kaderbrief), zodat het AB niet uitsluitend bij de kredietverlening wordt geconfronteerd met de kernafweging.

Vertegenwoordigende rol

Bij projecten met aanzienlijke omgevingseffecten zoals de dijkversterking KIJK komt de volksvertegenwoordigende rol nadrukkelijk in beeld. Voorbeelden zijn schadeafhandeling, bereikbaarheid, hinder, en ruimtelijke kwaliteit. In dergelijke dossiers is de bestuurlijke betrokkenheid intensief, ook buiten reguliere vergaderingen om, en wordt in de besluitvorming aandacht gevraagd voor de balans tussen technische noodzaak en maatschappelijke effecten. De casus KIJK laat zien dat deze dimensie breed wordt besproken in en rond het AB, maar tevens dat de inhoudelijke kaders voor wat het AB naast kostenbeheersing en normnaleving belangrijk vindt beperkt expliciet zijn vastgelegd, bijvoorbeeld duurzaamheidswinst of leefomgevingskwaliteit. Hierdoor vindt veel van de weging plaats tijdens uitvoeringsbesluiten en -communicatie.

Analyse instrumentarium investeringsbeleid

Deze paragraaf analyseert de resultaten en bevindingen ten aanzien van de onderzoeksvraag:

- *Hoe/wanneer wordt de risicomatrix toegepast op de drie beleidsterreinen? Zijn er nog andere instrumenten?*

Risicomatrix benutting en bruikbaarheid

De risicomatrix is als ambtelijk instrument breed in gebruik en sluit aan op de fasering van projecten: naarmate het inzicht groeit, worden kans en effectinschattingen aangescherpt. De bestuurlijke bruikbaarheid in vroege fasen is beperkt, onder meer voor het duiden van

financiële risico's en begrotingsbandbreedtes bij complexe projecten. Het instrument is in HHSK in eerste instantie bedoeld ter ambtelijke overweging.

De casus Gemaal Hitland kan fungeren als illustratie dat substantiële kostenstijgingen, voortkomend uit ontwerpkeuzes, omgevingsfactoren en marktontwikkelingen, niet vroegtijdig en eenduidig zichtbaar worden gemaakt in bestuurlijke stukken, ondanks formele risicoparagraaf. Risicobeheersing vraagt hier om expliciete context met oorzaken, scenario's, consequenties, omdat generieke scores in de risicomatrix het risico van schijnzekerheid in zich dragen.

Andere beschikbare instrumenten

De beschikbare instrumenten voor investeringssturing binnen HHSK zijn de afgelopen jaren verbreed en ingezet geprofessionaliseerd. Het instrumentarium betreft in de kern de risicomatrix, assetmanagement met onderhoudsbeheersystemen, kwantitatieve afwegingskaders (MCA/LCC), portfoliomanagement en capaciteitssturing, het P&C instrumentarium met programmabegroting, bestuursrapportages, jaarstukken; in de afvalwaterketen aangevuld met PROZA en in ontwikkeling zijnde dashboards/KPI's. De toepassing is functioneel toegesneden op de respectievelijke kerntaken en daardoor niet in alle gevallen uniform. De bestuurlijke zichtbaarheid van deze instrumenten in besluitstukken en de doorwerking naar herkenbare keuzeruimte voor het AB zijn nog wisselend.

Synthese

De hier gepresenteerde beschouwing toont aan dat HHSK zich in een dynamische transitie bevindt waarin de aanbevelingen uit het RKC onderzoek gedeeltelijk zijn opgevolgd, maar waar een overkoepelend, geïntegreerd investeringskader nog ontbreekt. Hoewel de planmatige aanpak, vakinhoudelijke betrokkenheid, strategische personeelsplanning en rapportage formats vooruitgang laten zien, blijven uniformiteit, volledige borging van kennis en een consistente motivatie in beleidsdocumenten achter.

De investeringspraktijk wordt per kerntaak nog steeds gedreven door technische urgentie en risico gestuurde prioritering, waarbij beleidsdoelen vaak slechts als bijzaak verschijnen. Externe factoren – zoals subsidieregels, wetgeving en marktontwikkelingen – beïnvloeden de planning en onderstrepen de noodzaak van expliciete scenario analyse en transparante besluitvorming.

Om de bestuurlijke controle en de vertegenwoordigersrol van het AB te versterken, is het cruciaal dat capaciteitsbeperkingen, temporiseringskeuzes en alternatieve opties tijdig en helder worden gecommuniceerd en formeel worden vastgelegd. Alleen met een geïntegreerd, goed gedocumenteerd investeringskader kan HHSK zowel de noodzakelijke operationele doelmatigheid en doeltreffendheid als de beleidsmatige doelstellingen op lange termijn duurzaam realiseren.

Bijlage 9: Veranderende rol van AB bij investeringskredieten

Deze bijlage gaat in op de specifieke rol en verantwoordelijkheden van het algemeen bestuur (AB) bij het verstrekken van investeringskredieten. Er wordt toegelicht hoe het AB invloed kan uitoefenen via formele beslismomenten, en welke uitdagingen en aandachtspunten hierbij een rol spelen, waaronder de afstemming met het dagelijks bestuur (DB) en de samenhang met externe kaders en subsidiestromen.

In het monistisch stelsel neemt het AB de beslissingen behoudens die door nationale regelingen of een delegatiebesluit zijn toegekend aan het DB of de voorzitter. Het AB kan dus meer doen dan de kaderstelling en controle, twee rollen die in beeld zijn gekomen bij de invoering van het dualisme voor de gemeentelijke en provinciale politiek. Een belangrijk instrument voor het AB is de kredietverstrekking voor investeringen.

Met de komst van de Omgevingswet worden de hoogheemraadschappen en waterschappen meer richting het dualisme geduwd, hoewel dit niet geformaliseerd is in de Waterschapswet. Op grond van de Omgevingswet is het DB het bevoegd gezag voor alle projectbesluiten, zodat het AB alleen invloed op de besluitvorming van het dagelijks bestuur kan uitoefenen via de generieke politiek-bestuurlijke controle-instrumenten. Onder het huidig recht (Waterwet) is het AB bevoegd met de mogelijkheid van delegatie aan het DB. Het projectbesluit kan worden ingezet voor een bredere categorie 'projecten' dan nu het geval is bij het projectplan in de Waterwet.⁵¹ Een projectplan als dat voor het dijkversterkingsproject KIJK wordt in de toekomst daarom niet meer vastgesteld door het AB maar door het DB.

Kaderstelling is lastig, toekomstgericht en daardoor omgeven met onbekenden en onzekerheden. Veel investeringstrajecten zijn meerjarig, soms langer dan een bestuursperiode. Dat vergt inzicht van AB-leden in de toekomst en kennis van de onbekenden en onzekerheden. Het vergt ook zicht op de doorwerking van vastgestelde kaders in de concrete beslisdocumenten voor kredietaanvragen. Dat betekent expliciete informatie over de kaders in relatie tot de beslisdocumenten en expliciete informatie over welke informatie al wel beschikbaar is en welke nog niet. In dat verband is verwachtingsmanagement van belang. Ook bij de controle-rol van het AB zijn ontwikkelingen mogelijk. Daarvoor is informatie aan de orde over prestaties, uitgaven en besteding van financiële middelen, maar ook resultaten en effecten in relatie tot de gestelde kaders op de verschillende onderwerpen.

Verwachtingsmanagement kent een inhoudelijke component en een procescomponent. Op inhoud gaat het om expliciet maken van aannames, onzekerheden, te verwachten verschillende ontwikkelingen en de marges die moeten worden aangehouden in aantallen en bedragen en de consequenties daarvan. Wat het proces betreft, gaat het erom dat duidelijk wordt gemaakt wanneer het AB welke nadere informatie kan verwachten.

e drie stappen van besluiten aanvangskrediet, voorbereidingskrediet en uitvoeringskrediet kan daarbij behulpzaam zijn. Daardoor wordt het proces en de kennis van de AB-leden

⁵¹ Unie van waterschappen, Handreiking projectbesluit Omgevingswet, 2020.

getrechterd. Het trechteren heeft ook een risico, namelijk dat de verschillende stappen door AB-leden als een fuik worden ervaren. Dat stelt eisen aan de communicatie over en in de stappen. De inhoud van de communicatie betreft de keuzes die ambtelijk onderweg worden gemaakt en de wijze waarop er bij de voorbereiding rekening wordt gehouden met de verschillende kaders die het AB heeft vastgesteld.

Bijlage 10: Complexe context van een veranderend HHSK

Deze bijlage schetst de context waarbinnen HHSK investeringsbesluiten voorbereidt en neemt. Het betreft factoren en overwegingen die de investeringspraktijk merkbaar beïnvloeden, maar die niet overal vanzelfsprekend in formele besluitstukken of P&C-producten landen. De bijlage helpt het AB om keuzes en scenario's te wegen in het licht van uitvoerbaarheid, risico's, capaciteit en maatschappelijke dynamiek.

Oplopende complexiteit van investeringen

De investeringsopgave groeit in omvang, duur en samenhang. Projecten kennen vaker een meerjarige doorlooptijd, grotere technische verwevenheid en aanzienlijke maatschappelijke impact. Casussen als KIJK dijk (HWBP inbedding, meerdere knipmomenten, frequente besluitvormingsrondes) en gemaal Hitland (contract en kostencomplexiteit, marktspanning) illustreren dat scherp.

Deze complexiteit wordt versterkt door nieuwe en aangescherpte regelgeving en aankomende stelselwijzigingen, zoals de doorwerking van de Europese Richtlijn stedelijk afvalwater op de zuiveringsopgave en kapitaalbehoefte. In de bestuurlijke gesprekken is daarbij benadrukt dat het om historisch grote investeringen kan gaan, die een zorgvuldige politieke afweging en transparante informatievoorziening vergen.

Ook technische factoren (levensduur en prestaties van assets), juridische en aanbestedingsdynamiek, samenhang met andere ruimtelijke en fysieke ontwikkelingen, en maatschappelijke verwachtingen kleuren de investeringsagenda en maken investeringen daarmee complexer. Binnen assetmanagement wordt dit ondervangen met systematiek (prestatie risico kosten), maar de praktische toepassing verschilt per assetgroep en kent per afdeling eigen informatiesystemen en datavolwassenheid. Een organisatie-brede LTAP is in ontwikkeling.

Capaciteit, kennis en organisatieontwikkeling

De deelvraag naar de opvolging van de aanbevelingen van het RKC-onderzoek van 2017 heeft dit rekenkameronderzoek mede gericht op de organisatie en in het bijzonder de personele capaciteit. Sinds 2017 zijn zo'n acht jaar verstreken en is er veel gebeurd in de organisatie van HHSK. De uitvoeringscapaciteit is de afgelopen jaren uitgebreid, maar blijft een beperkende factor bij piekopgaven. Afdelingen doen geregeld een beroep op IPP om complexe projecten te trekken of capaciteitstekorten op te vangen; daarbij is externe inhuur functioneel maar stelt het ook eisen aan kennisborging.

Tegelijk is HHSK een organisatie in beweging: portfoliomanagement ontwikkelt door, informatiecoördinatie wordt breder belegd en de bestuurlijke informatievoorziening wordt stapsgewijs versterkt (o.a. assetmanagement paragraaf in de programmabegroting). Dit vergt afstemming tussen vakafdelingen en bedrijfsvoering en duidelijke duiding richting bestuur.

Bestuurlijke context en rolduiding

In gesprekken komt naar voren dat HHSK zich beweegt van een relatief technisch-georiënteerde traditie naar een meer politiek-bestuurlijk bewuste werkwijze. Het AB vraagt vaker om context, alternatieven en scenario's om zijn kaderstellende rol te verdiepen. Tegelijk wordt de informatie door AB-leden nog geregeld als technisch of fragmentarisch ervaren, wat strategisch gesprek en prioritering bemoeilijkt. Genoemd zijn de noodzaak van heldere verantwoording en expliciete koppeling tussen beleidsdoelen en investeringskeuzes; AB-leden hebben behoefte aan meer uitleg en duiding bij complexe stukken. De kaderbrief wordt gezien als een waardevolle stap om het strategisch gesprek te voeden, met de kanttekening dat scenario's en financiële toelichting nog rijker kunnen.

Uit interviews in het kader van dit rekenkameronderzoek blijkt ook dat er sprake is van ontwikkeling in de cultuur. Dat raakt de organisatie intern en kan ook gevolgen hebben voor de wijze waarop het AB wordt geïnformeerd en betrokken bij besluiten en voorbereiding van besluiten. Uit de gesprekken bleek in elk geval van zowel ambtelijke als bestuurlijke zijde behoefte aan en wens tot vergroting van die betrokkenheid. De informatievoorziening wordt nu nog door AB-leden vaak als technisch of fragmentarisch ervaren. Dit bemoeilijkt het voeren van een strategische discussie over prioriteiten, risico's en maatschappelijke impact. De onderbouwing van keuzes en scenario's is niet altijd zichtbaar in de besluitvormingsdocumenten.

Daar liggen uitdagingen voor de organisatie en het DB. Met onder meer de keuzes in de Kaderbrief 2026 werd het AB gefaciliteerd om de strategische discussie te voeren. Dit document werd AB-breed gewaardeerd.⁵² Daarnaast is binnen de sector een gepolitiseerde dynamiek zichtbaarder geworden. Dit vraagt om zorgvuldige rolduiding tussen ambtelijke organisatie, DB en AB, en om afspraken over het beslisniveau (operationeel versus strategisch).

Consequenties onderzoek

Het feit dat HHSK opereert in een complexe omgeving én zelf in ontwikkeling is, betekent dat dit onderzoek in sterkere mate contextgevoelig is. Bevindingen zijn een momentopname van processen in een dynamische situatie, waarin regelgeving, capaciteit en governance continu bewegen. Conclusies en aanbevelingen zijn daarom contextgevoelig geformuleerd en leggen de nadruk op rolduiding, informatiekwaliteit en uitvoerbare verbeterstappen. Dit binnen de huidige context en ter versterking van vele positieve ontwikkelingen die reeds plaatsvinden.

⁵² Opname [Vergadering Commissie Algemene Zaken en Middelen 17-06-2025 Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard](#).

Bijlage 11: Mogelijke rol van scenario's

Deze bijlage biedt een kort verdiepend perspectief op de ontwikkeling van scenario-denken en politieke bewustwording binnen het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (HHSK).

Waar de organisatie oorspronkelijk sterk technisch georiënteerd was, komt nu steeds meer ruimte voor strategische afwegingen, alternatieven en het verkennen van toekomstige ontwikkelingen. In deze context groeit de behoefte aan heldere scenario's, opties en onderbouwing van keuzes, zodat het AB beter in staat is om richting te geven aan complexe besluitvorming. Een deel van de AB-leden wil inzicht in de afwegingen voorafgaand aan de besluitvorming, er is behoefte aan scenario's en een roep om keuzes (opties) voorgelegd te krijgen. Tegelijk blijft de kern van het werk van een hoogheemraadschap of waterschap gericht op veiligheid, waterkwaliteit en efficiëntie, maar wordt de bestuurlijke rol breder en dynamischer ingevuld.

Bij investeringstrajecten is het gebruik van scenario's nog niet zichtbaar. In de definitie en ontwerpfase wordt veelal toegewerkt naar één voorkeursalternatief (optie). Dat wordt als enige optie gepresenteerd aan het AB in de betreffende kredietaanvraag. In die gevallen waarbij een investeringsproject MilieuEffectRapportage (MER)-plichtig is, worden verschillende alternatieven in beeld gebracht. In het geval van dijkversterkingsproject KIJK heeft dat in 2019 plaatsgevonden.

Scenario's worden momenteel binnen HHSK wel gebruikt om mogelijke toekomstige ontwikkelingen te verkennen. Ze zijn bruikbaar bij het voorbereiden op verschillende mogelijke toekomsten en het nemen van strategische beslissingen. Ze hebben de vorm van 'what ... if ...'; wat moet worden gedaan als situatie x of y optreedt. Bijvoorbeeld wat zijn de consequenties voor dijkversterking als de zeespiegelstijging aan het eind van deze eeuw X cm is (scenario A) en wat zijn de consequenties als de stijging Y cm is (scenario B). In de Nota Afvalwaterketen is de vraag bij de hoofdscenario's: welke investeringen zijn er te doen als voor scenario A, B of C wordt gekozen.

Ten aanzien van scenario's is goed om scherp te hebben wat de wens is en wat het instrument vermag. Scenario's lenen zich er vooral voor om ontwikkelingen en afwegingen inzichtelijk te maken. Het voorleggen van voorkeursalternatieven of opties (keuzes) zijn met name geschikt om voorgelegd te worden in beslisdocumenten.

Bijlage 12: Evolutie waterschapstaken

Deze bijlage gaat in op de kerntaken van hoogheemraad- en waterschappen in algemene zin en de wijze waarop deze taken in de loop der tijd zijn geëvolueerd. Het beschrijft hoe nieuwe beleidskaders en politieke afwegingen hun weg vinden in het dagelijks functioneren van het waterschap, en zoomt in op de uitdagingen die ontstaan bij de vertaling van deze kaders naar concreet beleid en investeringsprojecten.

De aard van de kerntaken van het waterschap is traditioneel in hoge mate technisch en in de loop der tijd ook niet zoveel veranderd. Het gaat om waarborgen van veiligheid tegen hoog water en voorkomen van natte voeten, voldoende water, voldoende schoon water en zuiveren van afvalwater. De politieke marges bij het sturen van deze opgaven waren klein. De opgaven konden technisch worden bepaald en er was weinig keuze. De verschillende belanghebbende doelgroepen waren via geborgde zetels in het bestuur vertegenwoordigd.

In aanvulling op de genoemde waarborgen was er het belang om een en ander tegen zo laag mogelijk kosten te realiseren om de lasten voor ingezetenen te beperken. Over de hoogte van de waterschapslasten en eventuele regelingen voor doelgroepen kon politiek worden beslist. Verder was er kaderstelling op daaraan gerelateerde onderwerpen als het afschrijvingsbeleid en de financiële weerstand en gezondheid van het waterschap. Een ander vraagstuk van 'belang' betrof het via waterbeheer creëren van condities voor rationalisatie van de landbouw, dat belang varieerde en varieert in de verschillende waterschappen in Nederland.

Met de invoering van verkiezingen voor het waterschapsbestuur in aanvulling op geborgde zetels werd het waterschapsbestuur meer gepolitiseerd, al bleven de marges klein. Nagenoeg tegelijkertijd ontstond meer aandacht voor aanpalende vraagstukken waaronder:

- natuurbeheer in relatie tot grond- en oppervlaktewater;
- omgaan met bodemdaling;
- bijdragen aan verduurzaming;
- bevordering van circulariteit;
- minder belasting van het klimaat door energiebesparing en vermindering van CO₂.

Op het thema van klimaat ontstonden er ook politieke vraagstukken van klimaatadaptatie die direct doorwerken in de kerntaken: veiligheid, droge voeten, voldoende water, tegengaan verzilting van bodem en grondwater.

Op deze nieuwe onderwerpen zijn de afgelopen jaren beleidsnota's geproduceerd en kaders gesteld. Het vraagstuk dat opkomt, is hoe die kaders doorwerken in concreet beleid, investeringsprojecten en in de investeringsstrategie, waarbij investeringen in de tijd tegen elkaar worden afgewogen en geprioriteerd.



Belangrijke vraagstukken schreeuwen om werkende oplossingen.

› Wij ontwikkelen ze.

Contactpersoon:

Maurits van Leeuwen
T +31 6-43495367

KplusV

T +31 26-3551355

info@kplusv.nl

www.kplusv.nl

Amsterdam • Arnhem • Rotterdam • Groningen



Verschil zien, verschil maken

